

جامعة اليرموك

كلية القانون

قسم القانون العام

تنظيم حق الاجتماع في القانون الاردني

(دراسة مقارنه مع قانون الاجتماعات المصري)

The organization of right assembly in the Jordanian constitution

(A comparative study with Egyptian assembly law)

مقدمة من الطالب:

محمد احمد بني هاني

اشراف الأستاذ الدكتور

خالد الزبيدي

2014

تنظيم حق الاجتماع في القانون الاردني

(دراسة مقارنه مع قانون الاجتماعات المصري)

اعداد

محمد احمد بني هاني

قدمت هذه الاطروحة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص

القانون الاداري في جامعة اليرموك ، الاردن

لجنة المناقشة

أ.د خالد لفته الزبيدي ....مشرفا

رئيسا

استاذ في القانون الاداري ، جامعة اليرموك

أ.د كريم كشاكش .... عضوا

استاذ في القانون الاداري، جامعة اليرموك

أ. م زهير احمد قدورة .... عضوا

استاذ مشارك في القانون الاداري، جامعة البتراء

تاريخ المناقشة

2014 /8/ 18

اهداء....

الى روح والدي الذي علمني ان العلم هو السبيل الوحيد لتحطيم القيود وللوصول للحرية

والى من ارضعتني الحب والحنان....

الى رمز الحب وبلسم الشفاء ....

الى القلب الناصع بالبياض والدتي الحبيبه ....

الى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة الى ورود حياتي اخوتي ....

والى زوجتي توأم روحي التي ساعدتني وشدت من ازري لتعبر سفينتي الى بر الامان ....

والى من اعادت الامل الى روحي وجعلت لحياتي معنى ابنتي الغالية ....

الشكر والتقدير

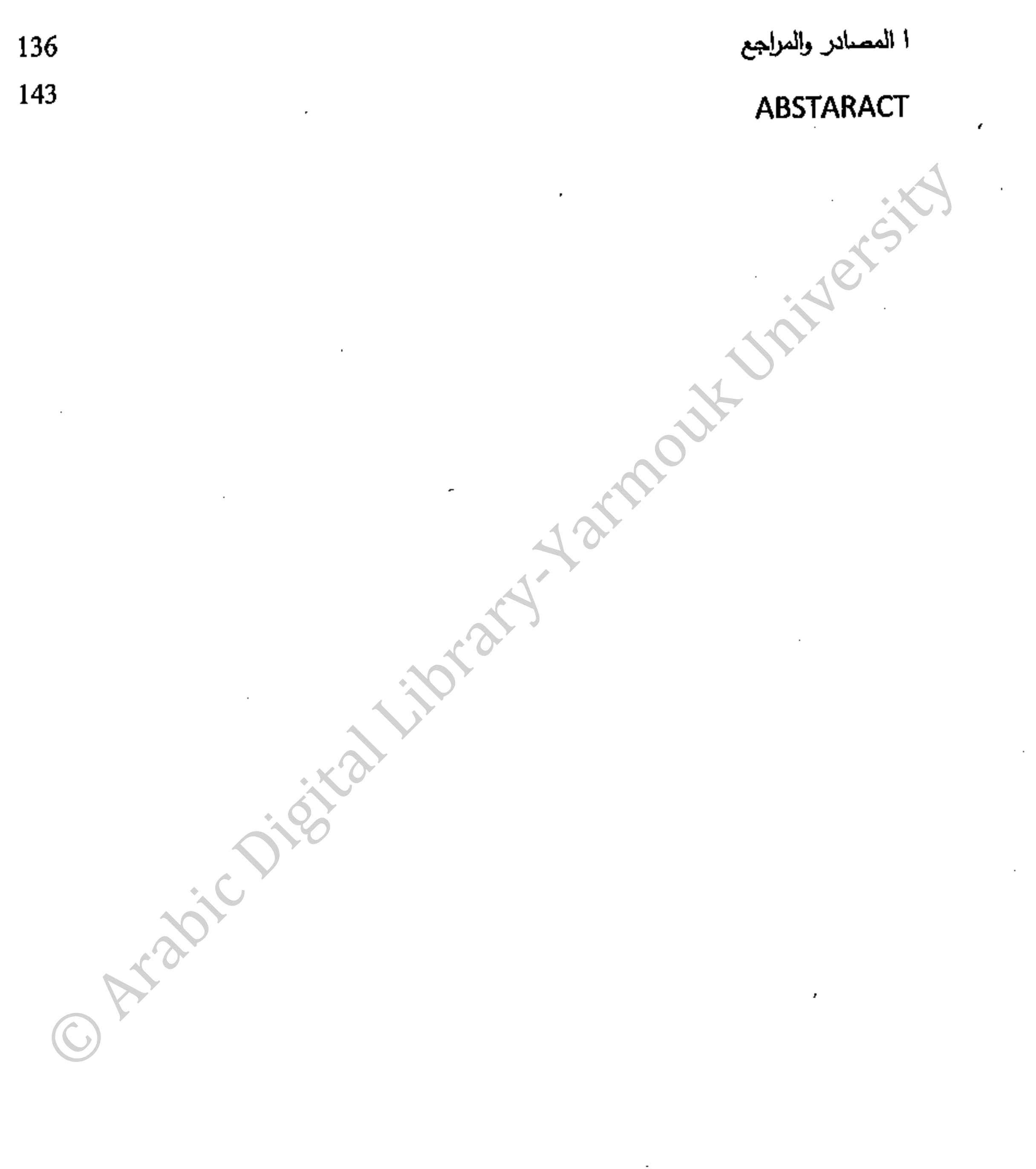
اتقدم بخالص الشكر والتقدير الى الاستاذ الدكتور خالد لفته الزبيدي على تفضله وتكرمه بقبول الاشراف على هذه الرسالة وعلى سعة صدره ، وكل ما قدمه من توجيه ونصح وإرشاد ، مما اسهم بإخراج الرسالة بهذه الصورة ، فله كل الشكر والتقدير والاحترام .

كما اتقدم بالشكر والتقدير الى اعضاء لجنة المناقشة الاستاذ الدكتور كريم كشاكش، و الدكتور زهير احمد قدورة، على تفضلهما قبول مناقشة هذه الرسالة ، وعلى كل ما قدماه من توجيهات اثرت هذه الرسالة .

ولا انسى منتسبي دائرتي الحبيبه الذين قدمو لي كل الظروف المناسبة لإتمام هذا المجهود .

الباحث

قائمة المحتويات



الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع تنظيم حق الاجتماع في القانون الاردني التي تحظى ببالغ الاهمية بين كافة المجتمعات والشعوب وخصوصا المتقدمة منها وهي حرية كغيرها من الحريات العامة المنصوص عليها بالدساتير والقوانين لكنها لم تحظ بالقدر الكافي من الدراسات والأبحاث القانونية.

ولقد كان الهدف والدافع من هذه الدراسة هو كما تبدو في بيان ضمانات ممارسه حق الاجتماع بوصفه واحدا من اهم الحقوق والحريات العامه كما يعتبر من اهم وسائل المشاركه الشعبيه في الحياة السياسيه بل هو يمثل المحرك الاساسي لإعطاء الشعب الحق في التعبير عن رأيه في السياسة العامه للدولة وذلك بهدف الرقابه عليها رقابه الرأي العام وتوجهها لما فيه تحقيق مصالح الشعب وتطلعاته . كما يستمد الحق في الاجتماع العام اهميته العظمى من التطورات الاخيرة على صعيد المنطقه العربية من زيادة بشكل كبير بالمطالبة بالإصلاحات السياسيه ومحاربه الفساد والفاسدين فأول الحقوق التي يجب على الحكومات العربية ضمانها لشعوبها الحق في عقد الاجتماعات العامه للتباحث حول الامور المتعلقة بالسياسة العامه للدولة وإبداء الرأي الخاص حولها لان حرية الرأي والتعبير من الحريات التي كفلها الدستور الاردني وإيصال هذه الاراء لأصحاب القرار لا ان تعارض الحكومات هذه الحق انما هي في معارضتها لا تناقض سوى نفسها. فكيف تعطي وتقر مثل هذا الحق وتعود لمقاومته ومنعه ؟ وان معارضه الحكومات هذه الحق والحرية وحرمان الأفراد مثل هذا الحق سوف يأخذ طابع العنف مما يودي الى التصادمات مع الاجهزة الامنية وهذه النتيجة الحتمية التي شهدناها في بعض الدول العربية في الاونة الاخيرة نتيجة حرمانهم هذا الحق.

ومن هنا نستنتج انه لا يجوز تطبيق سلطات الضبط الاداري على حساب حق الاجتماع ولا يجوز ايضا ان نطبق حق الاجتماع على حساب سلطة الضبط الاداري

ان دراسة تنظيم حق الاجتماع في القانون الاردني اوجبت علينا اتباع المنهج التحليلي والدراسة المقارنة وصولا الى استعراض اهم ما يميز الاجتماعات العامة عن غيرها من التجمعات.

وقد قمنا بأتباع المنهج ببيان التعريف بحق الاجتماع وأنواع الاجتماعات وتميز حق الاجتماع عن غيرة من التجمعات وتحديد موقعة منها

ومن ثم انتقلنا الى تبيان الاساس القانوني لحق الاجتماع سواء اكان هذا الاساس خارجيا في المواثيق الدوليه او داخليا في الدستور والقانون مع الاهتمام بذكر بعض المواثيق والقوانين ليس على سبيل الحصر بل على سبيل المثال ومن ثم تطرقنا الى نطاق حق الاجتماع ودور سلطة الضبط الاداري في تنظيم حق الاجتماع من خلال الانظمة الضبطية ومن خلال الحاكم الاداري كما تطرقنا الى الضوابط والقيود التي ترد على حق الاجتماع وأخيرا وليس اخرا تم التطرق الى الرقابة القضائية على قرارات سلطة الضبط الاداري المتعلقة بحق الاجتماع في جميع اركان القرار الإداري.

مقدمة:

قامت الثورات الحقيقيه من اجل الدفاع عن الحقوق والحريات ولاسيما الحقوق والحريات السياسيه التي يعد حق الاجتماع من ضمنها بل يكاد يعد اهمها ، وصدرت اعلانات الحقوق لحماية الحريات السياسيه وغيرها بتقييد السلطة السياسيه ، منها اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789م ، والذي يعد المصدر والضمان القانوني لحقوق الانسان تجاه السلطة ، فنصت الماده الاولى منه على ان " الناس يولدون احرارا متساوون في الحقوق ولا يجوز ان توجد فوارق اجتماعيه ألا وفقا للمصلحة العامه وان المحافظه على الحقوق الطبيعيه اللصيقة بالإنسان هي هدف كل مجتمع سياسي.

ومن هذا الاعلان تكونت نظريه الحقوق والحريات العامه ، التي حددت وسائل حماية الحقوق السياسيه ، فنصت الماده (16) من اعلان حقوق الانسان الفرنسي على ان " كل مجتمع يخلو من ضمان الحقوق ، ومن فصل السلطات ، ليس له دستور ".

ومن هنا ولان شخصيه الانسان تتمثل بطبيعته ألاجتماعيه فهو لا يعيش منعزلا عن افراد مجتمعه بل ينخرط معهم عن طريق تبادل المصالح والآراء والمناقشات لهذا كان من الطبيعي ان يتجه فكر الانسان الى عقد الاجتماعات للوصول لأفضل الحلول لما يثار من مشاكل في مختلف شؤون حياتهم ومن هنا تبرز اهميه هذه الدراسة وحق الاجتماع وارتباطه بالحريات الاخرى.

فعقد الاجتماعات بين المواطنين هي وسيله من وسائل ممارسه حرية الرأي والتعبير بل ان حق الاجتماع يعد اهم جزء من اجزاء حرية الرأي والتعبير وان قيام المواطنين بعقد اجتماع عام هو حق من الحقوق الدستوريه التي كفلها الدستور الاردني لهؤلاء المواطنين.

والأساس الدستوري لهذا الحق هو الماده 6 ألفقره 1 من الدستور الاردني التي تنص على أن " اللاردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون ".

وهذا النص هو الاساس الدستوري ايضا، لأي قانون يصدر بشأن حق الاردنيين في عقد الاجتماع العام .

وهنا لا بد من التذكير بأن في علم القانون الدستوري، ان القانون الذي يصدر للاجتماعات العامه، هو من اجل تنظيم الحق الدستوري ليس الا.

ومن ثم فانه اذا كان من شان القانون تجريد الحق الدستوري من محتواه تحت ستار تنظيمه فان هذا القانون يكون قانونا مخالفا الدستور وذلك باجماع الفقه والقضاء الدستوري.

اولا :- اهميه هذه الدراسة:

يعتبر الحق في التجمع والتنظيم جوهرا لحقوق الانسان ومن اهم الحقوق الدستوريه والسياسية التي ضمنتها كافه النظم الدستوريه الديمقراطيه وكفلته المواثيق الدوليه لحقوق الانسان ، ويشكل هذا الحق امتدادا للحق في حرية الرأي والتعبير ويعتبر جزءا لا يتجزءا منه، فالتجمع السلمي احدى الطرق المشروعه للتعبير عن الرأي.

كما تبدو اهميه البحث في بيان ضمانات ممارسته بوصفه واحدا من اهم الحقوق والحريات العامه كما يعتبر الحق في الاجتماع العام من اهم وسائل المشاركه الشعبيه في الحياة السياسيه بل هو يمثل المحرك الاساسي لإعطاء الشعب الحق في التعبير عن راية في السياسة العامه للدولة وذلك بهدف الرقابه عليها رقابه الرأي العام وتوجهها لما فيه تحقيق مصالح الشعب وتطلعاته . كما يستمد الحق في الاجتماع العام اهميته العظمى من التطورات الاخيرة على صعيد المنطقه العربية من زيادة المطالبه بالإصلاحات السياسيه ومحاربه الفساد والفاسدين فأول الحقوق التي يجب على الحكومات العربية ضمانها لشعوبها

الحق في عقد الاجتماعات العامه للتباحث حول الامور المتعلقة بالسياسة العامه للدولة وإبداء الرأي الخاص حولها لان حرية الرأي والتعبير من الحريات التي كفلها الدستور الاردني وإيصال هذه الاراء لأصحاب القرار لا ان تعارض الحكومات هذا الحق انما هي في معارضتها لا تناقض سوى نفسها. فكيف تعطي وتقر مثل هذا الحق وتعود لمقاومته ومنعه ؟ وان معارضه الحكومات هذا الحق وحرمان الأفراد منه سوف يؤدي الى العنف مما يفضي الى التصادمات مع الاجهزة الامنية وهذه النتيجة الحتمية التي شهدناها في بعض الدول العربية في الاونة الاخيرة نتيجة حرمانهم هذا الحق

ثانيا : - اشكاليه الدراسة :

ان حق الاجتماع من الحقوق المهمة للأفراد وهو من حقوق الجيل الاول الامر الذي يعني ان تنظيمه من خلال قواعد قانونيه مناسبة امر تم خلال فترة زمنيه سابقه ، وهو ما حصل فعلا في الاردن ألا ان الإشكالية تكمن في انه لابد من تحقيق هذا التوازن بين الغاية (حرية الافراد بالاجتماع) والوسيلة (حقوق السلطة) الامر الذي يؤثر سلبا في مسألة التوازن بين الحرية والسلطة .

وتكمن اشكاليه هذه الدراسة في القصور في التشريعات المنظمه لحق الاجتماع.

فمن غير الممكن ان نضحي او نستغني عن الحرية على حساب السلطة ولا بالسلطة على حساب الحرية ، لذا يتطلب الامر من المشرع التدخل لاستكمال المنظومة التشريعيه التي تنظم هذا الحق ، بما يضع ضمانات قانونية تمكن الافراد من التمتع به على الصعيد العملي ، كما يتطلب احترام الادارة مقتضيات هذه التشريعات والقوانين والعمل بها وفقا لإرادة المشرع ، وان لا تنحرف في استخدام سلطتها في تنظيم هذا الحق ، ولا تجير هذه النصوص لمصلحه الادارة فتطغى على هذا الحق ومن جهة اخرى نجد ان بعض النصوص الوارده في

قانون الاجتماعات العامة الاردني المنظمه لحق الاجتماع تعترف بحق الاجتماع ألا انها تورد عليه عدد من القيود ، مما يفرغه من محتواه .

وإذ نؤكد انه لأمانع من ايراد بعض الضوابط لممارسة هذا الحق ، بل لا بد من وجودها ألا ان هذه القيود التي يفرضها القانون ، يجب ان تكون اجرائية بحته ولا تمس جوهر الحق وان تتناسب مع حدود اي مخاطر متوقعه من ممارسه هذه الحرية فقط .

ثالثا :- تساؤلات الدراسة :

لعل اهم التساؤلات التي تثور ما يلي :

(*) هل القواعد القانونيه التي تحكم الاجتماعات العامه ، في الاردن تفي بالغرض في ضوء المتغيرات على صعيد الساحة المحليه والعالمية ؟ ام ثمة قصور تعاني منه ؟

(*) الى اي مدى يمكن لسلطه الضبط الاداري التدخل في تنظيم حق الاجتماع ؟ وما هي وسائلها في ذلك ؟

(*) اذا كان من حق الحاكم الاداري فض الاجتماع بحجه المحافظه على النظام العام فكيف يمكن ضمان عدم انحرافه في استعمال هذه السلطة ؟

(*) ما هي الضمانات القانونيه لممارسة الافراد حق الاجتماع ، بما في ذلك رقابة القضاء الاداري وهل هذه الضمانات كافيه لتامين ممارسة هذا الحق من الناحية العمليه ؟

وسوف نجيب على هذه التساؤلات من خلال هذه الدراسة .

رابعا:– منهج الدراسة:

يعتمد الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي . اذ يبين المبادئ الدوليه والداخلية التي يستند اليها هذا الحق ، والنصوص القانونيه المنظمه له في القانون الاردني ، واتجاهات القضاء الاداري في هذا الصدد . وسيقوم الباحث بالرجوع الى القانون المصري والقانون الفرنسي كلما تطلبت مقتضيات البحث ذلك

خامسا :– محددات الدراسة:

يتحدد نطاق هذه الدراسة في قانون الاجتماعات الاردني رقم (7) لسنه 2004 في صياغته وتعديلاته الجديدة لعام 2011 و قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامه والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013 والصادر بتاريخ 27 نوفمبر 2013 وتتركز الدراسة على الضوابط والقيود التي ترد على حرية الاجتماع وموقف الفقه والقضاء الاردني والرجوع الى القوانين الاخرى على سبيل الاستئناس و المقارنة وحيثما اقتضت ضرورة البحث ذلك

سادسا:– مصطلحات الدراسة:

1– الحق : هو الثابت الذي لا يسوغ انكاره ، وهو ميزه او مصلحه يمنحها القانون لشخص ما ويحميها بطريقة قانونية ويكون له بمقتضاه اما تسلطا على شيء معين او اقتضاء اداء معين من شخص لأخر .

2– **الحريـة** : فالحرية هي تأكيد كيان الفرد تجاه سلطة الجماعة اي الاعتراف للفرد بالإرادة الذاتية ، والاتجاه الى تدعيم هذه الارادة وتقويتها بما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره .

3– الاجتماع : حق الافراد في ان يتجمعوا في مكان ما فترة من الوقت ، ليعبروا عن ارائهم سواء في صوره خطب او ندوات او محاضرات او مناقشا

4- **السلطة** : هي طاقه ارادية تظهر عند من يتولون اداره جماعية بشرية تسمح لهم بفرض انفسهم ، وهذا الفرض اما ان يتم بالقوة وأما بناء على الرضا وتوزيع الاختصاص ، فإذا كان مصدر السلطة هو القوة قيل ان السلطة فعلية ، اما اذا كان مصدرها رضا الخاضعين لها اصبحت سلطة قانونية .

5-**التجمهر** : وهو تجمع صاخب للأفراد في الطريق او مكان عام تكون عمدا او بطريقة عرضيه للمطالبة بهدف غير مشروع وقابل لان يؤدي الى اضطراب بالنظام العام.

6_ **المظاهره** : هي اجتماع عده اشخاص في الطريق العام للتعبير عن اراده جماعية او مشاعر مشتركه ، فان كان هذا الاجتماع ثابتا سمي تجمعا وان كان متنقلا سمي موكبا او استعراضا ، وكما قد تتنوع المظاهر التي يبرزون بها افكارهم ومشاعرهم فتأخذ صياح او اناشيد او رسوم او صور او اعلام او اشارات او غيرها .

7- **الاحزاب السياسيه** : هي جماعات منظمه تعني اساسا بالعمل بالوسائل الديمقراطيه للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركه في مسئوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الاسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد وهي اهداف وغايات كبرى تتعلق بصالح الوطن والمواطنين تتلاقى عندها الاحزاب السياسيه الوطنيه جميعها او تتحاذى في بعض مناحيها الامر الذي يجعل التشابه او التقارب بين الاحزاب السياسيه في هذه الاهداف امرا واردا.

8- **الضبط الاداري** : يقصد بالضبط الاداري (البوليس الاداري) هو مجموعه القيود التى تفرضها السلطة الادارية على نشاط الافراد ، فتحد بها من حرياتهم العامه ، بقصد صيانة النظام العام في المجتمع وتنظيمه تنظيما وقائيا .

9- **النظام العام** : هو المصالح الاساسية في المجتمع سواء كانت مصالح سياسيه او اقتصاديه او اجتماعيه او اخلاقيه فالنظام العام هو وضع او حاله وليس قانونا او مبدءا او مجموعه من القوانين والمبادئ ، وهذا الوضع يكون ماديا فيشمل اسس المجتمع او عناصره الماديه كالأشخاص والأشياء والتصرفات ، ويكون معنويا فيشمل ما يهيمن على الجماعه من عقائد راسخة ومبادئ اخلاقيه واقتصاديه .

10- **الامن العام** : هو الطمأنينة للأفراد على اشخاصهم وأموالهم من اي خطر يمكن ان يقع عليهم ، سواء كان مصدر الاخطار الطبيعيه كالفيضانات والزلازل والحرائق ام كان مصدرها الانسان مثل حوادث السيارات وانهيار المنازل وارتكاب الجرائم والشغب والمظاهرات ، وحتى لو كان مصدرها الحيونات .

11- **الرأي العام** : هو خلاصة اراء مجموعة من الناس او الرأي الغالب ، او الاعتقاد السائد، او اجماع الاراء ، او اتفاق الجماعي لدى غالبية فئات الشعب تجاه امر ما او ظاهرة او موضوع او قضية من القضايا الجدلية الخلافية قد تكون ذات طابع محلي او قومي او اقليمي او دولي ، وأن تكون ذات اهمية لدى معظم افراد الجمهور ويثور حولها الجدل ، ويكون لهذا الاجماع قوة تأثير على القضية او الموضوع الذي يتعلق به .

سابعا:- الدراسات السابقه :

يعتبر موضوع الضمانات والضوابط لحق الاجتماع من المواضيع الهامه للحقوق السياسيه وخاصة انه لوحظ في الاونة الاخير في ضوء الاحداث والمتغيرات على الصعيد الدولي والمحلي مدى الحاجه اليه والى قوانين منظمه لهذا الحق السياسي تتماشى مع المتغيرات وإن كانت هنالك دراسات تناولت هذا الموضوع لكنها كانت قليله مع العلم من التطور المستمر والسريع الذي يطرأ يحتم علينا دراسة هذا الموضوع في وقتنا الحاضر ومن هذه الدراسات :

1- حرية الاجتماع دراسة مقارنه للدكتورة افكار عبدا لرزاق عبد السميع رسالة دكتوراه دار النهضة العربية _ القاهره 2002 وقد تناولت حق الاجتماع في القانون المصري

ولعل اهم ما توصلت اليه هذه الدراسة:

* ان الاجتماع العام هو حق من الحقوق السياسيه وهو الوسيلة للتعبير عن الرأي للأفراد

* التتبع التاريخي لحق الاجتماع ونشوء في مصر وفق الدساتير المختلفة على مر الزمان

وان اهم ما يميز دراستنا عن هذه الدراسة هو تناول حق الاجتماع في الدستور والقانون الاردني.

2- مالك هاني خريسات ، سلطات الضبط الاداري في مجال ممارسه حرية الاجتماعات العامه في التشريع الاردني ، دراسة مقارنه رسالة دكتوراه ، كليه الدراسات القانونيه العليا ، جامعه عمان العربية 2006

تتناول هذه الدراسة موضوع الحريات العامه ومنها حرية الاجتماعات العامه وضرورة ايجاد الحل المناسب والإحكام الملائمة للمعادلة الدقيقه في مجال التوفيق بين ضرورة اعمال الاحكام الدستورية المتعلقة بضمان حرية الاجتماعات العامه من جهة وبين سلطات الضبط الاداري في الحفاظ على النظام العام من جهة اخرى .

ولعل اهم الاستنتاجات لهذه الدراسة هي :

* ان حرية الاجتماعات العامة تقترب كثيرا من حرية الرأي ، كما انها تعد احدى حريات التجمع على اعتبار ان الانسان الفرد لا يمكن له ممارستها إلا في جماعة .

* أن الاجتماعات العامه تحظى بالحماية التشريعية في حين ان التجمهر او الشغب محظور قانونا ويعد جريمة يعاقب عليها القانون ، ألا انه ليس ثمة ما يمنع ان ينتكس الاجتماع العام ويتحول الى تجمهر او شغب معاقب عليه .

* ان المبدأ العام هو ممارسة الافراد لحرية الاجتماعات العامة ولكن ضمن حدود عدم الاخلال بالنظام العام ، فإذا ادت ممارسة حرية الاجتماعات العامه اضرارا بالنظام العام ، في هذه الحاله فان الاولى في الرعاية والاهتمام حماية النظام ويتقدم على ممارسة حرية الاجتماعات العامة .

اننا نتفق مع هذه الدارسة السابقه كونها ناقشت الموضوع من خلال المنهج المتبع وهو الوصفي والتحليلي والمقارن الذي ينتهجه معظم الباحثين في الدراسات القانونيه في حين كان الاختلاف ان دراستنا تناولت الموضوع وفقا للتعديلات الجديدة لحق الاجتماع .

3- حق الاجتماع للدكتور ليث كمال نصراوين – 2011- جامعة مانشستر في بريطانيا-استاذ القانون الدستوري المساعد في كليه الحقوق في الجامعه الاردنية .

تهدف هذه الدراسة الى الوقوف على واقع التعديلات الاخيرة التي تمت على قانون الاجتماعات العامه الاردني رقم (7) لسنه 2004 والتي جاءت نتيجة للضغوطات الشعبية المتكررة والتي تطالب بالإصلاح السياسي وإطلاق الحقوق والحريات العامه في الاردن وتكمن اهميه هذه الدراسة :

* في انها اعتبرت ان الحق في الاجتماع العام يعد من احد اهم الحقوق الفردية بشكل عام ، والحقوق السياسيه التي كرستها المواثيق الدولية بشكل خاص ، ويرتبط ارتباطا وثيقا بباقي الحقوق السياسيه وبالأخص الحق في الترشيح والانتخاب .

ان الحق في الاجتماع من اهم الوسائل المشاركة الشعبية في الحياة السياسية ، بل اكثر من ذلك ، فهو يمثل المحرك الاساسي لإعطاء الشعب الحق في التعبير عن رأيه في السياسة العامه للدولة وذلك بهدف توجيهها لما فيه تحقيق مصالح الشعب وتطلعاته .

وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا بأنها كانت وفق التعديلات الاخيرة لحق الاجتماع لكنها دراسة دستوريه اما دراستي ستكون وفق احكام الفقه الاداري والجوانب العمليه لممارسة حق الاجتماع

ثامنا :- خطة الدراسة

الفصل الاول : ماهية حق الاجتماع

المبحث الاول : التعريف بحق الاجتماع

المطلب الاول : المقصود بحق الاجتماع

المطلب الثاني : انواع الاجتماعات

المطلب الثالث : تمييز حق الاجتماع عن غيره من التجمعات

المبحث الثاني : الاساس القانوني لحق الاجتماع

المطلب الاول : الاساس الدولي (المواثيق الدوليه)

المطلب الثاني : الاساس الداخلي (الدستور والقانون)

الفصل الثاني : نطاق حق الاجتماع

المبحث الاول : دور سلطه الضبط الاداري في تنظيم حق الاجتماع

المطلب الاول : التنظيم من خلال انظمة الضبط الاداري

المطلب الثاني : التنظيم من خلال الحاكم الاداري

المبحث الثاني : الضوابط والقيود التي ترد على حق الاجتماع

المطلب الاول : اخطار الادارة مسبقا بعقد الاجتماع (ضوابط)

المطلب الثاني: تحديد المكان والزمان (قيود)

الفصل الثالث : الرقابه القضائية على قرارات سلطه الضبط الاداري المتعلقة بحق الاجتماع

المبحث الاول :الرقابه على الاركان الشكليه

المطلب الاول : الرقابه على ركن لاختصاص

المطلب الثاني : الرقابه على ركن الشكل

المبحث الثاني :الرقابه على الاركان الموضوعيه

المطلب الاول :الرقابه على ركني السبب والمحل

المطلب الثاني :الرقابه على ركن الغاية

الخاتمه:

النتائج والتوصيات:

الفصل الأول:

ماهية حق الاجتماع

سنتناول في هذا الفصل التعريف بحق الاجتماع من الجانب اللغوي والجانب الاصطلاحي وبعض الاراء الفقهيه القانونيه في حق الاجتماع ، فهو من الحقوق السياسيه للفرد التي كفلتها الدساتير وتعد مسالة كفاله الحريات من اهم المسائل في دول العالم المتحضرة .

ومما لا ريب فيه ان دوله القانون التي تتركز على مبدءا سيادة القانون تعتبر اطول عمرا من الدوله البوليسيه باعتبار ان الدوله القانونيه او الدوله الديمقراطيه هي دوله تسود فيها مبادئ العدالة وكفاله احترام حقوق الانسان وحرياته.

اذ ان التاريخ والواقع يشهدان بان اي تقصير بالحقوق والحريات يساعد في تعزيز عدم الشعور بالعدالة والرضا والأمان من قبل افراد المجتمع ، مما يؤدي الى انتشار الظلم والجريمة في المجتمع يضاف الى ذلك ان كفاله الحقوق والحريات ولا سيما الماليه تساهم في تحقيق التوازن الاقتصادي بين افراد المجتمع مما يؤدي الى استقراره .

كما ان اول طور من اطوار المدنيه هو الاجتماع، وذلك لان الانسان كان يعيش منعزلا ومنفردا عن ابناء جنسه ، ولكن اخذ تدريجيا يتعلق بأسباب المدنيه والارتقاء من اختراع وعمران ورفاهية حياة وتنمية موارد وفهم للأمور العامه ، وضم فعاليته الى فعاليات الاخرين لاستمرار قوتها ومكانتها.

ولأهمية حق الاجتماع اعتبر هذا الحق ذا صله وثيقة بحريه التعبير حسبما جاء بقضاء المحكمه الدستوريه الكويتية على سبيل الاستئناس حيث قررت " ان هذا الحق سواء كان مستقلا عن غيره من الحقوق او بالنظر الى ان حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلا لأهم قنواتها

محققا من خلالها اهدافها فانه لا يجوز نقضه لما من شان ذلك ان يقوض الاسس التي لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستندا الى الارادة الشعبيه "[1]

فالحريات السياسيه تتيح المشاركه في اداره شؤون الحكم سواء بطريق مباشر او غير مباشر ومنها حق الترشيح لعضويه المجالس النيابيه والتصويت وبذلك تتميز الحريات السياسيه عن الحريات العامه في ان ممارستها تقتصر فقط على المواطنين دون الاجانب .

ولا ريب في ان حرية التعبير هي المدخل الرئيسي لتفعيل الحق في الرقابه الشعبيه .

وسوف نتناول هذا الفصل في مطالب ثلاثة حيث نقوم في المطلب الاول بالتعريف بحق الاجتماع وفي المطلب الثاني نوضح بالتفصيل انواع الاجتماعات وأما المطلب الثالث فنقوم من خلاله بتمييز حق الاجتماع عن غيره من التجمعات .

[1] - د . مشاري خليفة العيفان و أ . غازي عبيد العياش – حق الافراد في الاجتماع بين الاباحة والحظر التشريعي - مجلة الشريعة والقانون – جامعة الامارات العربية المتحدة – العدد 54 – لسنة 2013 – ص 33

المطلب الاول:

التعريف بحق الاجتماع

يعتبر الحق في الاجتماع جوهرا لحقوق الانسان ومن الحقوق المدنيه والسياسية التي ضمنته كافه النظم الدستوريه الديمقراطيه وكفلتها ايضا المواثيق الدوليه لحقوق الانسان ، ويشكل هذا الحق امتدادا للحق في حرية الرأي والتعبير ، فالتجمع السلمي يعد من الطرق المشروعه للتعبير عن الرأي ، وينظر لاحترام وصيانة هذا الحق بوصفه احد المؤشرات لتبني الدوله لمعايير حقوق الانسان والنظام الديمقراطي ، وان قانون الاجتماعات العامه يشكل احد الاولويات الرئيسيه التي يجب على الحكومة العمل به والذي لا يقل اهميه عن قانون الانتخاب.

وعلى الرغم من الخطابات المعلنه لحكوماتنا الاردنية الموقره المتعاقبة التي تنادي بالإصلاح السياسي ألا انها عجزت عن ايجاد قانون " قوي " ان صح التعبير لحق الاجتماع ينظم حق الاردنيين ويضمن لهم هذه الحرية على ارض الواقع خصوصا في الاونة الاخيرة ليس على الصعيد المحلي فقط بل على الصعيد الدولي كما هو الان حال بعض البلدان العربية . وحتى التعديلات التي جرت على قانون الاجتماعات الاردني رقم (7) لسنه 2004 والتي كانت بالأصل نتيجة للضغوطات الشعبيه المتكررة على الحكومة التي طالبت بالإصلاح السياسي وإطلاق الحقوق والحريات العامة في الاردن لأنه ما من قانون او تشريع يمنع مثل هذه الحرية مع وضع قيود وضوابط لها .

ولقد اختلفت المواقف حول وضع تعريف جامع وشامل لحق الاجتماع ، ويعود هذا الاختلاف الى تعدد الانظمة السياسيه.

وسوف نبين في البداية المعنى اللغوي لحق الاجتماع ثم نتبعه بالمعنى القانوني على النحو التالي :

اولا : المعنى اللغوي

كلمه الاجتماع قد تستخدم في اكثر من معنى فهي تطلق على علم الاجتماع وهو " علم يدرس الظواهر الاجتماعية ويقرر ان المجتمع حقيقة متميزة عن الفرد وان ظواهره خاضعة لقوانين ثابتة ".([1])

كما ان كلمه الاجتماع يشتق منها العديد من الالفاظ والمعاني منها:

الجماعه : هي طائفة من الناس يجمعها غرض واحد

والجامع : هو المسجد الذي تصلي فيه الجماعه

والمجمع : هو موضوع الاجتماع او الجماعه من الناس

والإجماع : هو الاتفاق على امر من الامور وترجع هذه الكلمه لجذرها الثلاثي جمع اي بمعنى جمع جمعا اي ضم بعضه الى بعض وجمع الله القلوب اي الفها ويقال جمع القوم لأعدائهم اي حشدوا لقتالهم.([2])

ثانيا : المعنى القانوني

كما عرفه الاستاذ الدكتور سعد عصفور عندما قام بدراسة متخصصة في حرية الاجتماع. ذهب الى ان الاجتماعات العامه هي تلك التي تعقد للمناقشة وتبادل الرأي. ([3])

[1] – د . افكار عبدالرازق عبد السميع – حرية الاجتماع " دراسة مقارنة " – رسالة دكتوراه – القاهرة – 2002 – ص 9

2- مجمع اللغة العربية – المعجم الوجيز – طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم – سنة 1990

[3] . (د . سعد عصفور _ حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر _ بحث مقارن بمجلة مجلس الدولة – لسنه 1952 ص 333).

كما يعرف الدكتور مصطفى ابو زيد فيها بالحضور لأي شخص من غير دعوه الاجتماع بأنه حادث عمدي مؤقت يسعى له اصحابه عن قصد بغرض الدفاع عن رائي معين وإقناع الاخرين به وحثهم للعمل من اجله.([1])

ويعني حق الاجتماع في رأي الدكتور ثروت بدوي _ حق الافراد في ان يجتمعوا في مكان ما فتره من الوقت ليعبروا عن ارائهم سواء في صوره خطب او ندوات او محاضرات او مناقشات.([2])

وعرف البعض الاخر الاجتماعات العامه بأنها تلك الاجتماعات التي تتم بصوره مؤقتة في مكان معين بغرض معين هو تبادل الاراء وذلك بإلقاء خطب او تبادل حوار شفهي او بالكتابة.([3])

وقد اتفق الفقهاء على تعريف واحد لحق الاجتماع العام بأنه حق عدد غير محدد من الافراد في ان يتمكنوا من عقد الاجتماعات المنظمه في مكان وزمان محددين لتبادل الاراء والأفكار بالطرق المختلفة حول موضوع ما .

ففي فرنسا مثلا ، وعلى الرغم من صدور عدة قوانين تعالج الحق في الاجتماع العام كان اولها القانون الصادر عام 1881 ألا ان تعريف الاجتماع العام قد ورد فقط في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية DEL MOTTE عام 1915 كان من اوائل الاحكام التي تعرضت

[4]- د. مصطفى ابو زيد - في الحرية الاشتراكية والوحدة / القاهرة / دار المعارف - سنة 1966 - ص 63.

1. (د. ثروت بدوي / النظم السياسيه / الجزء الاول / النظرية العامة للنظم السياسية م دار النهضة العربية سنه 1994 ص 425)

3 . (د. علي الباز / الحقوق والحريات والواجبات العامه في الدستور الكويتي ودساتير دول مجلس التعاون الخليجي مع المقارنه بالدستور المصري رؤية جديدة / الطبعه الاولى / الاسكندريه _دار الجامعات المصريه 1988 ص 82).

لتعريف الاجتماع العام ، حيث قرر ان الاجتماع العام هو عبارة ((عن تجمع مؤقت من الافراد بهدف عرض الاراء والأفكار للتشاور من اجل الدفاع عن مصالحهم)).([1])

اما الفقه الفرنسي فقد حاول وضع تعريف للاجتماع العام ، حيث عرفه الفقيه (hauriou) بأنه " عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الافراد لتحقيق وحدتهم او التفكير معا " .

غير ان هذا التعريف تعرض للنقد ، مما دفع الاستاذ Rolland الى تعريف الاجتماع العام في وقت لاحق بأنه " تجمع عرضي او مؤقت للإفراد مدبر بصفه سابقه ومنظم بغرض تبادل الاراء ودراسة الدفاع عن الافكار و المصالح ".([2])

ويأتي الاستاذ (berthelemey) بتعريف مماثل فيقرر بان الاجتماع " عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الاشخاص بناء على تدبير او تنظيم سابق بغية سماع وعرض الافكار او تبادلها من اجل الدفاع عن الاراء او المصالح المشتركه ".([3])

من خلال هذا الاراء الفقهيه سابقه الذكر تستنتج ان هنالك ثلاثة عناصر مهمة لقيام الاجتماع العام وهي:

1. عنصر التنظيم
2. عنصر التوقيت
3. عنصر تبادل الاراء والأفكار من اجل المصالح المشتركه:

وان هذه العناصر يتمثل في السماح بتبادل الافكار وان تكوين الاراء هو الطبيعة الاساسية للاجتماعات([4])

---

[1] د. مالك هاني خريسات، سلطات الضبط الاداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الاردني. دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الدراسات العليا، جامعة عمان العربية ، 2006- صفحة 28

[2] - د . سعاد الشرقاوي – نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني – دار النهضة العربية – القاهره – 1979 – صفحة 14

[3] د. افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع - مرجع سابق صفحة 35

[4] . د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، دراسة مقارنه، رسالة دكتوراه 1956، ص 241.

اما في مصر فقد نص المشرع المصري على تعريف للاجتماعات العامه في قانون رقم 14 لسنة 1923 " الملغى " في الفقرة الاولى من المادة الثامنة حيث نص على ان (يعتبر من الاجتماعات العامة فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون كل اجتماع في مكان او محل عام او خاص يدخلة او يستطيع دخولة اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية) .

ألا ان الماده الثامنة من القانون قد عدلت في وقت لاحق بالمرسوم بقانون رقم (28) لسنه 1929 مضيفا فقره جديدة على هذه الماده نصت على ما يلي

(ان الاجتماع يعتبر عاما اذا رأى المحافظ او المدير او سلطة البوليس في المركز ان الاجتماع بسبب موضوعه او عدد الدعوات او طريقه توزيعها او بسبب اي ظرف اخر ليس له الصفه الحقيقة لاجتماع خاص).([1])

ولكن هنالك من الفقهاء المصريين من حاول وضع تعريف للاجتماع العام فمنهم من عرفه " باسم تلك الاجتماعات التي تعقد للمناقشة وتبادل الرأي ويسمح فيها بالحضور لأي شخص من غير دعوه " . وتكفلت المادة (20) من الدستور المصري رقم 43 والصادر في 19 ابريل سنة 1923 " الملغى " بتنظيم حرية الاجتماع فنصت على ان " للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا وليس لأحد من رجال البوليس ان يحضر اجتماعهم ولا حاجه بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجري على الاجتماعات العامة فأنها خاضعة لأحكام القانون كما انة لا يقيد او يمنع اي تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي ".

فالمادة 20 اذا رسمت الخطوط الرئيسية في تنظيم حرية الاجتماع وتركت للمشرع المجال لسن القوانين اللازمة لاكمالة هذا التنظيم في الحدود التي فرضتها .([2])

---

[1] د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق - صفحة 11

[2] د. سعد عصفور ، حرية الاجتماع في انجلترا فرنسا ومصر ، 1952 ص 233 .

وفي تعريف ثاني ذكر ان الاجتماع العام هو اجتماع الافراد في الاماكن العامه ليعبروا عن ارائهم بالخطابة او المناقشه وتبادل الرأي .([1])

وتعريفا اخر يقول ان الاجتماعات العامه هي تلك الاجتماعات التي تتم بشكل مؤقت في مكان معين (ميدان او قاعه او شارع) بغرض معين هو تبادل الاراء وذلك بإلقاء خطب و تبادل الافكار او بشكل تبادل حوار شفاهه او بالكتابة.([2])

اما القانون المصري المطبق حاليا للاجتماعات فهو قانون رقم 107 لسنه 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر والصادر في 27 / 11 / 2013 حيث نصت الماده الثانية من هذا القانون على ان :

(الاجتماعات العامة هو كل تجمع يُقام في مكان أو محل عام يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة لا يقل عددهم عن عشرة لمناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام).([3])

ويبدو ان المشرع وضع شرطا نلاحظه هنا ألا وهو ان لا يقل عددهم عن عشرة اشخاص وأحسن المشرع هنا الصياغة عندما اضاف عبارة لمناقشة او تبادل الاراء حول موضوع ذي طابع عام على خلاف القانون القديم الذي لم يذكرها في تعريفة للاجتماعات العامة ونلاحظ ان المشرع هنا ركز على الشروط الشكلية والموضوعية للاجتماع العام .

اما في الاردن فقد كفل الدستور الاردني حرية الاجتماعات العامه حيث نصت الماده (1/16) بان ((للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون)) .

---

[1]. د . عبد الحكيم حسن محمد عبد الله – الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس – سنة 1974 –ص 115.

[2]. د . علي الباز– مرجع سابق– صفحة 82 .

[3] - المادة الثانية من القانون رقم 107 / 2013 لتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر والصادر بتاريخ 27 نوفمبر 2013 .

كما اورد المشرع الاردني تعريفا للاجتماع العام في الماده الثانيه من قانون الاجتماعات العامه رقم (60) لسنه 1953 (الملغى) ((بأنه كل اجتماع دعا اليه اشخاص للبحث في امور سياسيه)).

ويستفاد من هذا التعريف ان الاجتماع العام يتميز بأنه اجتماع تحضره مجموعه من الافراد ايا كان عددهم ومحله وغايته عرض ومناقشه امور سياسيه ، وعليه يتضمن التعريف التشريعي الذي اورده القانون العناصر الاساسية اللازمة لاكتساب الاجتماع العام صفه العموميه ، لكنه قيد عنصر الغاية التي اوجب ان تكون سياسيه فقط ، ولذا لا يعتبر اجتماع مجموعه من الافراد للبحث في امور او مصالح مهنيه او اجتماعيه او اقتصاديه اجتماعا عاما.

إلا ان المشرع الاردني تدارك هذا القصور متأخرا وذلك في قانون الاجتماعات العامه رقم (7) لسنه 2004 وتعديلاته سنة 2011 حيث نصت الماده الثانيه منه على ان الاجتماع العام : هو الاجتماع الذي يتم عقدة لبحث امر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة)) ([1]).

وفي هذا السياق اذا توافرت العناصر الاساسية لاعتبار الاجتماع اجتماعا عاما فانه يمكن لنا ان نستخلص من خلال هذه العناصر تعريفا للاجتماع العام وهو

" اجتماع مؤقت لمجموعة من الافراد بقصد الاعلان عن ارائهم من خلال الاطلاع على اراء الاخرين في سبيل المطالبه بعمل ما او تحقيق غرض عام ".

[1] ـ قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته

المطلب الثاني

أنواع الاجتماعات

تكمن اهميه التمييز بين الاجتماعات العامه والاجتماعات الخاصة في اختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل من نوعي الاجتماعات .

فبينما الاجتماعات العامه تخضع في ممارستها لإشراف سلطات الضبط الاداري لما تشتمل عليه ممارستها من احتمال تهديد النظام العام او الاخلال به ، بينما تعتبر الاجتماعات الخاصة حرة تماما تحميها مبادئ حرمه الحق في الحياة الخاصة اي بمعنى ان حرية لاجتماعات الخاصة تعتبر امتدادا طبيعيا لحرمة المساكن الخاصة.([1])

ولهذا فان الاجتماعات الخاصة تعقد في المساكن الفردية او في الصالات والقاعات الخاصة وبالتالي لا تخضع مثل هذه الاجتماعات لأي تنظيم قانوني.([2])

وسوف نتناول بالتفصيل كلا من الاجتماعات العامة والخاصة على النحو التالي :

اولا _ الاجتماعات العامه:

عرف القانون المصري في الماده 8 منه الاجتماعات العامه بأنها(كل اجتماع في مكان او محل عام او خاص يدخله او يستطيع دخوله اشخاص ليس بيدهم دعوه شخصيه فرديه) .

كما عرف مجلس الدوله الفرنسي في قضيه dela motte عام 1915 الاجتماع العام بأنه: عبارة عن تجمع مؤقت من الافراد يهدف عرض الاراء والأفكار للتشاور من اجل الدفاع عن مصالحهم.([3])

---

1. د. علي خطار شطناوي د. دراسات في الضبط الاداري. مركز القيمة للطباعة والنشر . عمان . 1996 – ص 35
2. د. مالك هاني خريسات ، مرجع سابق، ص 36.
3. د افكار عبد الرزاق عبد السميع – حرية الاجتماع – المرجع السابق – صفحة 36

ومن هنا يتضح لنا انه لابد من توافر بعض العناصر المعينه لتكوين الاجتماع العام وهذه العناصر مهمة لقيامه اذ بدونها او بفقدان احدها يتغير وصف الاجتماع العام ويأخذ وصفا اخر .

ويمكن اجمال هذه العناصر فيما يلي :

1 : عنصر التنظيم :

بمعنى ان الاجتماع العام هو حادث عمدي (مقصود) يتطلب حدا ادنى من الاعداد والترتيب المسبق لانعقاده حيث يعزم بعض الافراد على اقامه اجتماع فيتحدث مع زملائه ويبدأون في الاعداد للاجتماع وتنظيمه وفقا لقواعد معينة .([1])

والتدابير السابقة للاجتماع العام هي ما يميز الاجتماع عن غيرة من التجمعات التي تحدث بالصدفة او بطريقة عشوائية كالتجمهر ولقاءات الاصدقاء او تجمع الافراد في وسائل المواصلات العامة او المحلات العامة.

وتبدو اهمية هذا الاعداد في انة يسبق كافة العناصر الاخرى اللازمة لقيام الاجتماع من حيث تسلسلها الزمني ، وعلى ذلك فان غيابة يعني غياب صفة الاجتماع العام وانعدامه.([2])

ويتعين لاعتبار أي تجمع مؤلف من عدد من الافراد اجتماعا عاما. ان يتوافر فيه الحد الادنى من التنظيم، لهذا لا يعتبر اجتماعا عاما أي تجمع عرضي حدث بالصدفة البحتة او أي لقاء عرضي بل يقتضي الاجتماع العام ان يجتمع عدد معين من الافراد تربطهم رابطة ما تشكل الحد الادنى نية مشتركة وحد ادنى من التنظيم.

---

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – المرجع السابق – صفحة 36

2 . د – سعد عصفور مرجع سابق صفحة – 109.

ولكن مدلول التنظيم المطلوب واسع يصعب تحديده وصياغة بدقة. لذا يعد الاجتماع منظما اذا سبقه توجيه دعوة حضور تتضمن جدول اعماله ومكان وزمان انعقاده.

لهذا لا يعتبر اللقاءات الدورية المنتظمة لعدد من رواد الى الاماكن اجتماع عام.

2 : عنصر الوقت:

ويقصد بهذا العنصر ان يكون تجمع الافراد وقتيا وعرضيا .

فهو اجتماع مؤقت فترة زمنية معينة. وبهذا يختلف الاجتماع العام عن جميع صور التجمعات والجمعيات كافة. لذا فإن للاجتماع العام طابعاً وقتياً عارضاً.

يقصد بذلك ان الاجتماع العام عبارة عن تجمع مؤقت غير مستمر.

يعتبر عنصر الوقت في الاجتماع العام هو اهم ما يميزه عن الجمعية.

وينصرف معني الوقت الى انه يلزم ان ينعقد الاجتماع العام اثناء فترة زمنية محددة من اليوم خلال ساعات النهار والساعة الاولى من الليل . وقد حرص المشرع المصري في نصوص على النص على حظر امتداد الاجتماعات الى ما بعد الحادية عشر ليلا.(3)

بمعنى ان الاجتماع ينعقد خلال فتره معينه من الزمن وإن كانت الماده 8 من قانون الاجتماعات المصري _ لم تشر الى عنصر الوقت ألا ان المشرع قد نص في الفقره الثانيه من الماده الخامسة من ذات القانون على عدم جواز امتداد الاجتماعات العامه الى ما بعد الحادي عشر ليلا . ولما كانت هذه الساعة هي نهاية عقد الاجتماعات فلا بد من ان يكون وقت الاجتماع قبل هذه الساعة.

3 : تبادل الاراء والأفكار خلال الاجتماع:

يعتبر هذا العنصر التجسيد الحي للاجتماع العام كمظهر من مظاهر ممارسة حرية الرأي والتعبير، الامر الذي يميزه عن غيرة من التجمعات التي لا تتوافر لها هذه الصفة كالتجمهر والمظاهرات.

بمعنى ان يتم خلال الاجتماع مناقشه الاراء والأفكار المطروحة وهذا العنصر من اهم العناصر لتميزه بالطابع الفكري.([1])

تبادل الاراء والأفكار خلال الاجتماع ، او الغاية المرجوة من الاجتماع ويقصد بهذا العنصر ان يكون للاجتماع العام هدف محدد يسعى الى تحقيقه، فكل اجتماع عام له غاية معينة يستهدف الوصول اليها وبلوغها وتتمثل هذه الغاية في عرض وتبادل الاراء والأفكار او الدفاع عن المصالح.

وبهذا يختلف الاجتماع العام عن جميع العروض السينمائية والمسرحية والنهائية التي تستهدف الترويح عن الافراد، وأية ذلك ان حرية عقد الاجتماعات العامة جزء لا يتجزأ من الحريات الفكرية المقررة للأفراد . ([2])

4 : عموميه الدعوات:

يقصد بذلك ان الاجتماع العام هو ذلك الاجتماع الذي يمكن لأي فرد ان يشارك فيه دون اشتراط ان يكون له دعوة شخصية او اذا كانت ثمة اعلان او دعوة واحدة تكفي لدخول عدد غير محدد من الافراد.

بمعنى ان الاجتماع العام لا يشترط فيه حد معين لعدد الافراد المشتركين فيه ولا يشترط سن معين او جنسيه معينه وعلى ذلك يمكن لأي فرد ان يشارك فيه دون دعوه شخصيه.([1])

---

[1] د. سعد عصفور - المرجع السابق - صفحة 19

[2] - د. مالك هاني خريسات . مرجع سابق. صفحة 43.

عمومية الدعوات او علانية الدعوات أي الاجتماع الذي يمكن لأي فرد ان ينظم اليه ويشارك فيه دون اشتراط دعوة شخصية اما اذا كانت الدعوات لحضور الاجتماع تتسم بأنها شخصية او رسمية فأنها تفقد الاجتماع العام صفته وتحوله الى اجتماع خاص .

وهو ما يميز الاجتماع العام عن غيرة من التجمعات دون الحاجة الى تلقي دعوة .([2])

5 : عنصر المكان :

الاجتماع العام يمكن ان ينعقد في مكان عام او خاص ولكن لا يمكن ان ينعقد في الطرق او الميادين العامه لخروجه في تلك الحاله عن صفه الاجتماع الى صفه المظاهره وعلى هذا الاساس يجب التفرقه بين التجمعات التي تحدث في الطريق او الميدان العام والمكان او المحل العام فالتي تحدث في الاولى تكون مظاهرات والتي تحدث في الثانيه تكون اجتماعات. ([3])

6 : عنصر الثبات

اما عنصر الثبات فالاجتماع العام يجب ان يكون ثابتا ويفقد صفته هذه اذا تحرك من مكانه ليأخذ بذلك شكلا من اشكال التجمعات كالمظاهرة او المواكب او المسيرة.

وفي النهاية يمكن القول بان توافر العناصر الرئيسية لأي اجتماع فانه يتصف بأنه اجتماع عام ، ويمكننا تعريف للاجتماع العام من خلال هذه العناصر فالاجتماع العام هو " اجتماع مؤقت لمجموعة من الافراد بغية الاعلان عن ارائهم والاطلاع على اراء الاخرين في سبيل المطالبة بعمل ما او تحقيق غرض ما".([4])

---

[1]- د. سعد عصفور - مرجع سابق - صفحة 110.
[2] - د. مالك هاني خريسات - مرجع سابق - صفحة 34.
[3]- د. افكار عبد الرازق عبد السميع - مرجع سابق - صفحة 37
[4] . د. مالك هاني خريسات. مرجع سابق. ص 35.

بمعنى ان الاجتماع يجب ان يتسم بصفه الثبات والاستقرار حيث ان غياب هذا العنصر يفقد الاجتماع العام معظم عناصره الاخرى باعتبار انها مرتبطة مع بعضها.وأكثر ما يبرز الاجتماعات العامه هي (الاجتماعات الانتخابية و الاجتماعات السياسيه).

ثانيا : الاجتماعات الخاصة:

وقد عرف جانب من الفقه الاجتماع الخاص بأنه " يتكون من افراد محدودي العدد ومعروفين بقصد المناقشه في موضوع خاص يهم المجتمعين مباشره او المناقشه في موضوع عام لا يتخذ صفه العموميه في اثره لقصر المناقشه فيه على المجتمعين وحدهم ". ([1]).

وقد عرف الاستاذ الدكتور / يحيى الجمل بأنه " ذلك الاجتماع الذي يحضره عدد محدد من الناس لصلة خاصة تربطهم ويكون عاده في مكان خاص كمنزل او نادي من النوادي الخاصة او مطعم او ما الى ذلك ".([2])

وقد عرف جانب اخر من الفقه الاجتماعات الخاصة بأنها : تلك الاجتماعات التي تتصف بالخصوصية سواء في افرادها او في المكان الذي تعقد فيه او فيه او في اغراضها او اهدافها".([3])

ولقد ميز القانون ايضا بين الاجتماعات العامه والاجتماعات الخاصة بأنه ((اذا كان لحضور الاجتماع يتطلب دعوه شخصية فانه اجتماع خاص اما اذا كان حضور الاجتماع لا يتطلب اي دعوه شخصيه يعتبر اجتماعا عاما)) .

---

1 . (د .محمد الطيب عبد اللطيف / نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري / مرجع سابق / صفحة 245).

2- د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة –دار النهضة العربية سنة 1974–ص 144

3- د. علي الباز / الحقوق والحريات _ المرجع السابق _ ص 81

بمعنى ان طبيعة الاجتماع هي التي تحدد طبيعة المكان الذي ينعقد فيه ولهذا يجب تحديد الاشخاص المشتركين في الاجتماع لعدم الخلط بين الاجتماع الخاص والعام.

ويتعين لاعتبار الاجتماع اجتماعا خاصا توافر ثلاث عناصر اساسيه هي :

العنصر الاول : مكان الاجتماع

يجب ان يعقد الاجتماع الخاص في اماكن خاصة . يعرف الاجتماع الخاص بأنه الاجتماع الذي يعقد في مكان خاص ويتكون من عدد محدود من الافراد المعروفين بقصد مناقشه موضوع خاص يهم المجتمعين مباشرة ، وبالتالي يخضع للأحكام التي تنظم ممارسه الحرية الفردية ، خصوصا اذا عقد في احد المساكن الخاصة . ([1])

لهذا تعتبر الاجتماعات التي تعقد في اماكن مغلقه في بعض الحالات اجتماعات خاصة، ولكن المكان المغلق لا يعد بالضرورة مكانا خاصا وعليه يمكن ان يكون الاجتماع عاما حتى لو عقد في مكان مغلق ، فعموميه المكان مجرد قرينه على علانية الاجتماع فقط ، وبهذا يمكن ان يتصف الاجتماع بالعمومية رغم انعقاده في مكان خاص .

العنصر الثاني: صلة منظم الاجتماع بالأشخاص المدعوين ([2])

يتعين ان يرتبط منظم الاجتماع بالأشخاص المدعوين بصله شخصيه ويقتصر حضور الاجتماعات الخاصة على اشخاص معينين بالاسم ، فتوجه اليهم عاده دعوات حضور شخصيه تتضمن اسماءهم الشخصيه والعائلية ، وبذلك يكون الاجتماع الخاص هو ذلك الاجتماع الذي يستطيع ان يشارك فيه فقط الاشخاص الذين يحملون دعوات لذلك حتى تكون الدعوة الشخصية بالمفهوم الذي يكتسب به الاجتماع صفه الخصوصية التي **تميزه عن الاجتماع العام**

---

[3]- د. مالك هاني خريسات . مرجع سابق. ص 12.

[2] - د . علي الباز – الحقوق والحريات - المرجع السابق – ص 81 وما بعدها

و ينبغي ان يتوافر فيها شرطان :

الشرط الاول: ان تكون هذه الدعوة فردية .

الشرط الثاني: عدم امكان استخدام الدعوة ألا للشخص او الاشخاص المخصصه لهم بالفعل.([1])

العنصر الثالث: امكانية رقابة الهوية الشخصية للأشخاص المشاركين في الاجتماع ، فيقتضي اعتبار الاجتماع المنظم اجتماعا خاصا ان يكون بمقدور الشخص المنظم للاجتماع التأكد من هوية المدعوين للاجتماع وان يقتصر الدخول الى مكان الاجتماع على فئة معينه او على الاشخاص المدعوين بالاسم فقط .

ولهذا يكتسب الاجتماع صفه العموميه اذا حضره عدد غير محدد من الاشخاص بالنظر للطابع غير الشخصي لدعوة الحضور.

وفي هذا المعنى يقرر clere le بان لتحديد صفة الخصوصية في الاجتماع يجب تحديد كيفيه الدخول الى مكان الاجتماع سواء كان الاشخاص معروفين لمنظم الاجتماع او كانوا مدعوين للاجتماع ببطاقات بالاسم مصممه مسبقة ومحددة لأشخاص حامليها.([2])

وفي الاردن فقد نص المشرع الاردني في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة رقم (7) لسنة 2004 وتعديلاته بأنه يعتبر من قبيل الاجتماعات العامة كل (اجتماع يتم عقده لبحث امر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة).([3])

والمتتبع لقراريت الادارة التي يمثلها الحاكم الاداري بموجب القانون يجد ان كل اجتماع له طابع سياسي يعتبر اجتماعا عاما وهذا ما اكده المشرع الاردني باستثناء بعض الاجتماعات والتجمعات

---

[1]. د. مالك هاني خريسات . مرجع سابق. ص36

[2] - افكار عبد الرازق عبد السميع – مرجع سابق – صفحة 39

[3] - المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاتة

من شرط الموافقة المسبقة من الحاكم الاداري حيث وردت في الماده الثالثة من قانون الاجتماعات العامة . ([1])

حيث نصت " أ – للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة او تنظيم المسيرات وفق الاحكام المحددة في المادتين 4 + 5 من هذا القانون وتستثني الاجتماعات التالية من تلك الاحكام : –

1– اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والتطوعية والشركات وغرف التجارة والصناعة والبلديات والنوادي شريطة ان تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غايتها ووفقا للتشريعات الناظمة لإعمالها وأنشطتها .

2– الاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات المهنية شريطة ان تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غايتها ووفقا للتشريعات الناظمة لإعمالها وأنشطتها .

3– اجتماعات الاحزاب السياسية المرخصة قانونا داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الاحزاب السياسية النافذ المفعول .

4– الندوات والبرامج الاعلامية التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الرسمية .

5– الاجتماعات داخل اسوار الجامعات

6– الاجتماعات لغايات الاحتفال بالمناسبات الوطنية والدينية المنظمة من قبل لجان الاحتفالات لدى الوزارات و المحافظات على ان يتم اعلام وزارة الداخلية بها قبل اقامتها بأسبوع على الاقل .

7– الاجتماعات التي تعقد اثناء الانتخابات .

ب – للوزير استثناء اي اجتماعات من الاحكام المحددة في المادتين 4 + 5 من هذا القانون ".

---

[1] - المادة الثالثة من قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاتة .

المطلب الثالث: تمييز حق الاجتماع عن غيره من التجمعات.

ان للأفراد حق ممارسه العديد من التجمعات التي تتشابه الى حد كبير من الاجتماعات العامه بل تتوافق معها وتتجانس لذا لا بد من ازاله الغموض بين الاجتماعات العامه وتلك التي تتشابه معها ويمكن حصر هذه التجمعات بكل من المظاهرات و الجمعيات والتجمهر.

اولا: الاجتماعات العامه والمظاهرات :

المظاهرة بالمعنى الواسع : هي اجتماع عدة اشخاص في الطريق العام للتعبير عن اراده جماعية او مشاعر مشتركة ، فان كان هذا الاجتماع ثابتا سمي تجمعا وان كان متنقلا سمي موكبا " فالمواكب " هي عبارة عن جماعة من الافراد في حالة سير في الطريق العام يغلب عليها نظام معين كأن يسيروا في صفوف او اعمدة ويعتاد فيها حمل الرايات واللافتات الاعلانية والشعارات كما يكون الموكب مصحوبا غالبا بالغناء والأناشيد " ([1])

او استعراضا ، وكما قد تتنوع المظاهر التي يبرزون بها افكارهم ومشاعرهم فتأخذ شكل صياح او اناشيد أو رسوم او اعلام او غيرها .([2])

رغم عدم تعريف المشرع الفرنسي للمظاهرات ألا ان الفقه الفرنسي حاول ايجاد تعريف للمظاهرة لتميزها عن الاجتماع العام.

فقد عرف المظاهره بأنها عبارة عن اجتماع عام منعقد في الطريق العام وان ما يميزها عن الاجتماع العام انها تنعقد في "الطريق العام" طبقا لنص الماده الاولى من مرسوم 1935 من هنا يتبين لنا ان اهم ما يميز المظاهرات عن الاجتماعات العامه انها تنعقد في الطريق العام وبالتالي لا يمكن ان ينعقد الاجتماع العام حيث تنعقد المظاهره.

[1] - د .عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع " دراسة مقارنة " – جامعة طنطا – دار النهضة العربية – 1999 – ص 121
[2] - د . سعد عصفور – حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر – بحث مقارن بمجلة مجلس الدولة – سنة 1952- ص 255

وتأسيسا لما سبق يمكن القول ان هنالك فرقا جوهريا بين الاجتماع العام والمظاهرة فالاجتماع العام يتميز بالمناقشة وتبادل الاراء والأفكار والتشاور بين المجتمعين بيمنا المظاهره تمارس من خلال التعبير عن الرأي بالهتافات والأناشيد والصياح ورفع الرايات والشعارات.([2])

اما في مصر فإن الاحكام الخاصة بالاجتماعات العامة تسري على كل انواع الاجتماعات والمواكب والمظاهرات التي تقام بالطرق او الميادين العامة والتي يكون الغرض منها سياسيا.

ويقصد بالطريق العام الشوارع المخصصة للمرور والمواصلات.([1])

* **وفي الاردن** لم يشر قانون الاجتماعات العامة رقم (7) لسنة 2004 وتعديلاته الى كلمة المظاهرة في مواده بصورة مباشرة ولكنه اشار بوضوح الى كلمة (المسيرة) حيث وردت في العديد من نصوص القانون وهي :

- المادة الثالثة الفقره الاولى " للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة او تنظيم المسيرات...
- المادة الرابعة الفقره الاولى " يقدم الاشعار بعقد الاجتماع العام او تنظيم المسيرة........
- المادة الرابعة الفقرة الثانية " يجب ان يتضمن الاشعار اسماء منظمي الاجتماع العام او المسيرة ......
- المادة الخامسة " يعتبر كل اجتماع يعقد او مسيرة ....
- المادة السادسة " يتخذ الحاكم الاداري اثناء انعقاد الاجتماع او القيام بالمسيرة ....
- المادة السابعة " للحاكم الاداري الامر بفض الاجتماع او تفريق المسيرة ....
- المادة الثامنة " اذا وقع في الاجتماع او المسيرة .... ([2])

---

[1] - أ د . عمرو احمد حسبو – مرجع سابق – صفحة - 122

[2] - قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنه 2004 وتعديلاته .

ومن هنا نستنتج ان المسيرة تولد من المظاهرات اذا تحركت نصبح امام مسيرة المشرع الاردني فهي على حق الاردنيين في عقد الاجتماعات وتنظيم المسيرات.([1])

ثانيا: الاجتماعات العامه والجمعيات:

ان الاجتماعات العامه والجمعيات وجهان لعمله واحده، ويرجع السبب في ذلك الى وحدتهما من حيث المصدر المتمثل في ان الانسان لا يستطيع ان يعيش بمفرده بل لابد من ان ينخرط مع المجتمع لطبيعة الانسان في التجمع لمضاعفه قوته، فضلا عن ان احدهما يعد وسيله لممارسه الاخر فالجمعية بدون الاجتماعات لا يقدر لها ان تحيى او تعيش ونتيجة لهذا التشابه فقد حدثت محاولات عديدة للتميز بين الجمعيات والاجتماعات العامة. ([2])

والمقصود " بحرية تكوين الجمعيات هو ان يتمكن الناس من تشكيل جماعات منظمة يستمر وجودها امدا طويلا ، دون تحديد مدة لوجودها ، بقصد ممارسة نشاط محدد ومعلوم سلفا، وتحقيق غرض معين مباح ومشروع غير غرض الربح وان يتمكن الناس من الانضمام الى الجمعيات القائمة ، وللجمعيات نفع اجتماعي متشعب فهي وسيلة للتعبير العملي عن افكار الانسان وارائه.([3])

اما الاجتماع العام فيتكون من مجموعة من الافراد يتجمعون بشكل عرضي مؤقت دون ان يكون بينهم اية رابطة.

ونستنتج مما سبق ان الجمعيات تختلف عن الاجتماع العام بما يلي هي:

1. الجمعية يغلب عليها صفة الدوام والاستمرار اما الاجتماع العام فهو واقعة مؤقتة.

---

[1] - د . مالك هاني خريسات . مرجع سابق. ص 24.

[2] - سعد عصفور – حرية تكوين الجمعيات – بحث مقارن – مجلة الحقوق – جامعة الاسكندرية – مطابع رمسيس بالاسكندرية – 105ص

[3] - د. اسماعيل البدرى – دعائم الحكم في الشريعة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة – الطبعة الاولى – دار الفكر العربي – 1981 – ص 200

2. الجمعية يمكن ان تتكون من اشخاص اعتبارية على عكس الاجتماع العام الذي يتكون من اشخاص طبيعيين فقط.

3. الجمعية تخضع النظام الاساسي الخاص بها يبين اهدافها وغاياتها التي انشئت من اجلها باختلاف تام عن الاجتماع العام.

4. الجمعية لها كيان مستقل وإدارة مستقلة عن اعضائها فلها ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية تمكنها من ان تقاضي وتتقاضى امام المحاكم .

5. الاجتماعات التي تعقدها الجمعية بشكل دوري هي اجتماعات خاصة وليست عامة لأنه لا يسمح لغير الاعضاء بحضورها.([1])

وفي النهاية نستنتج ان الفوارق بسيطة ودقيقه للتفرقة بين الجمعية والاجتماع فبينما تتميز الجمعية بصفتها المستمرة . بينما الاجتماع لا يتم ألا بصورة عرضية ومؤقتة.([2])

ثالثا : الاجتماعات العامه والتجمهر:

ان التجمهر يعتبر نوعا من انواع التجمعات التي تثير حفظه سلطات الضبط الاداري وذلك لما له من اضرار خطيرة على النظام العام. لذا يعرف التجمهر في فرنسا بأنه:

تجمع عدة اشخاص في طريق او مكان عام لتحقيق هدف مشترك بصورة تهدد الامن العام ورفضهم اطاعة الاوامر بالتفرق .([3])

ويتضح لنا من التعريفات السابقه انة اذا اعتبرنا ان التجمهر جريمة تستلزم توافر اربعة شروط هي:

[1] . الدكتور مالك هاني خريسات ، المرجع السابق . ص . 21.
[2] - د . سعد عصفور – مرجع سابق – صفحة 101
[3] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع مرجع سابق – صفحة 92
4- أ د . عمرو احمد حسبو – مرجع سابق – صفحة - 125

أ- تجمع عدة اشخاص حيث ان التعدد لازم حتى يتحقق معنى التجمع .ولا يشترط لتجريم التجمهر اجتماع الاشخاص بناء على اتفاق سابق بل يكفي تجمعهم بطريقة عرضية.

ب-حدوث هذا التجمع في طريق او مكان عام.([1])

ج – السعي لتحقيق هدف مشترك بصورة تهدد النظام العام بعناصره المعروفة.

د- عصيان المتجمهرين للأمر الصادر لهم بالتفريق.

وقد عرف التجمهر في(مصر) بأنه تجمع عدد من الاشخاص في طريق عام او مكان عام بصورة تهدد السلم العام ورفضهم الانصياع للأمر بالتفرقة .

ويعرف ايضا بأنة تجمع صاخب للأفراد في الطريق او مكان عام تكون عمدا او بطريقة عرضيه للمطالبة بهدف غير مشروع وقابل لان يؤدي الى اضطراب بالنظام العام. ([2])

لذا فان التجمهر لا تتحقق ألا بتوافر اربعه اركان السابقة الذكر .

اما تعريف التجمهر في مصر فانه طبقا لنصوص القانون المصري يعرف بأنه:

" كل تجمع من خمسة اشخاص على الاقل عمدا او بطريقة عرضية ويكون من شانه جعل النظام العام في خطر او يكون منه غير مسموح" (4)

وفي مصر يعرف التجمهر – طبقا للقانون رقم 10 لسنه 1914 " الملغي " بشان التجمهر المعدل بالقرار بقانون رقم 87 لسنة 1960 – بأنه كل تجمع من خمسة اشخاص على الاقل عمدا او بطريقه عرضية في طريق او مكان عام ويكون من شانه جعل النظام العام في خطر او يكون الغرض منه غير مشروع .(3)

3- د . سعد عصفور – مرجع سابق – صفحة 259

[4] د. مالك هاني خريسات – المرجع السابق – صفحة 25.

5- د. سعد عصفور – مرجع سابق ص 288

6- نقلا عن – د. افكار عبد الرازق عبد السميع مرجع سابق ص 93 وما بعدها

وفي قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013 عرف التجمهر بأنه تجمع عدد من الاشخاص في طريق عام او مكان عام بصورة تهدد السلم العام – ورفضهم الانصياع للأمر بالتفرق .

ومن ذلك التعريف الاول يتضح ان جريمة التجمهر تتكون من عنصرين :

1- تجمع خمسة اشخاص على الاقل : لا يشترط ان يتفقوا على الاجتماع في اتفاق سابق بل يمكن ان يحدث التجمع بطريقة عرضية .

2- ان يكون التجمع في الطريق او المكان العام : وهذا الشرط مسلم به وان لم ينص علية.

ومن ما سبق يتضح ان التجمهر يختلف عن حرية الاجتماع ، ففي حين ان حرية الاجتماع مصونة قانونيا إلا ان التجمهر يعد جريمة ويعاقب عليها من قبل القانون ، بالإضافة الى ان الاجتماع يتميز بالنقاش وتبادل الاراء اما التجمهر فانه يحدث بطريقة عرضية وتنقصه هذه الصفة .([1])

اما في الاردن فان المشرع لم ينص على مفهوم التجمهر في قانون الاجتماعات العامة انما نص عليه في المادة 164 من قانون العقوبات رقم 60 لسنة 1960 وتعديلاته حيث اشار الى انه " اذا تجمهر سبعة اشخاص فأكثر بقصد ارتكاب جرم او كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم وتصرفوا تصرفا من شانه ان يحمل من في ذلك الجوار على ان يتوقعوا – ضمن دائرة المعقول – انهم سيخلون بالأمن العام اعتبر تجمهرهم هذا تجمهرا غير مشروع " .

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – مرجع سابق – صفحة 95

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على انه " اذا شرع المتجمهرون تجمهرا مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من اجلها للإخلال بالأمن العام بصورة مرعبة للأهالي اطلق على هذا التجمهر (شغب) ".

لكنة ذكر في المادة الثامنة من القانون الاجتماعات الاردني انه " اذا وقع في الاجتماع او المسيرة اخلال بالأمن العام او النظام العام او حصل اضرار بالغير او الاموال العامة او الخاصة ، يتحمل المسببون للإضرار المسؤولية الجزائية والمدنية " .([1])

ونحن نرى ان المشرع عندما نص على هذه المادة كان يقصد في حالة خروج الاجتماع عن الغاية او المسار الذي رسم له وتحوله الى تجمهر ، لكننا نأخذ على المشرع الاردني عدم تعريفه للتجمهر صراحة في قانون الاجتماعات الاردني وبيان موقفة منه سواء كان مجرما ام لا .

وحتى تقوم جريمة التجمهر يجب توافر ثلاث شروط اساسية هي:

1. تجمع سبعة اشخاص على الاقل.
2. ان يكون هذا التجمع في طريق او مكان عام.
3. السعي لتحقيق هدف مشترك بصورة تهدد النظام العام.([2])

مما سبق يمكن اجمال الاختلاف بين التجمهر والاجتماعات العامه فيما يلي :

اولا : الاجتماعات العامه تحظى بالحمايه القانونيه على خلاف التجمهر الذي يعد محظورا قانونا ويعد جريمة يعاقب عليها القانون.

[1] - المادة الثامنة من قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاتة

[2] د. مالك هاني خريسات، مرجع سابق ص 47

ثانيا : عنصر التنظيم يبدو بالنسبة للاجتماعات العامه عنصرا بارزا ومميزا لها بعكس التجمهر الذي لا يشترط لقيامة هذا التنظيم او التدبير السابق حيث يمكن ان يحدث عرضا او بطريقه تلقائية.

ثالثا : التجمهر يفتقد لعنصر المناقشه وتبادل الاراء والأفكار.

وهنا لا بد لنا من ذكر انه لا يوجد ما يمنع ان ينقلب الاجتماع العام من اجتماع منظم ومشروع الى تجمع يحمل طابع التجمهر ويعاقب عليه.

المبحث الثاني : الاساس القانوني لحق الاجتماع العام

تعتبر حرية الاجتماعات العامة من اهم الحريات المعنوية التي تؤثر في تكوين الرأي العام الذي يعد بدورة اقوى ضمانات الحرية في مواجهة بطش السلطة وتعسفها . كما تمثل الاجتماعات العامة اهم وسائل ممارسة الحرية الحزبية فضلا عن كونها ضمانة كبرى لممارسة باقي الحريات.([1])

ولذلك تتمتع حرية الاجتماعات العامة بأهمية كبيرة في اعلانات الحقوق والمواثيق والاتفاقيات الدولية حتى تكاد تمثل العامل المشترك بينها جميعا.([2])

ويعتبر الحق في التجمع والتنظيم جوهرا لحقوق الانسان ومن اهم الحقوق المدنيه والسياسية التي ضمنتها المواثيق الدوليه لحقوق الانسان، ويشكل هذا الحق امتدادا للحق في حرية الرأي والتعبير ويعتبر جزاء مهم منه فالتجمع السلمي احدى الطرق المشروعه للتعبير عن الرأي، وينظر لاحترام وصيانة هذا الحق بوصفه احد المؤشرات الحقيقة لتبني الدوله لمعايير حقوق الانسان والنظام الديمقراطي، وتشكل حرية التجمع السلمي حقا من حقوق الانسان الاساسية اذ قررها الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 كما اكدها العهد الدولي

---

[1] - أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع " – مرجع سابق - صفحة 126

[2] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – مرجع سابق – صفحة - 128

الخاص بالحقوق المدنيه والسياسية لسنة 1966، حيث نصت الماده 21 منه على ان ((يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به ولا يجوز ان يوضع من القيود على ممارسه هذا الحق ألا تلك التي تفرض طبقا للقانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الامن القومي او السلامه العامه او النظام العام او حماية الصحة العامه، او الاداب العامه او حماية حقوق الاخرين وحرياتهم)).([1])

وترتبط حرية التجمع السلمي بالحق في حرية الرأي والتعبير ارتباطا وثيقا باعتبارها مظهرا من مظاهر التعبير عن الرأي، بالاحتجاج السلمي بوساطة كتابه العرائض وجمع التوقيعات والتظاهر والاعتصام والإضراب عن العمل، علاوة على كونها حقا من حقوق الانسان الاساسية.

غير ان مدى التزام الدول الموقعة على الاعلان يتوقف في الواقع على القيمة القانونية لإعلانات الحقوق ، وهو الامر الذي اختلفت بشأنه الاراء ، اذ يعتبرها البعض في مرتبة موازية للقانون المحلي بينما يقرر الرأي الغالب بأنها لا تعدو ان تكون ذات قيمة ادبية بحتة ومجرد تعبير عن مجموعة من الاهداف والآمال التي يرجى تحقيقها . ([2])

ومن جهة اخرى فان ثمة تشريعات داخلية تقرر وتنظم حق الاجتماع تتمثل في الدستور والقانون.

بناء على ذلك نقسم هذا المبحث الى مطلبين تبين في اولها الاساس الدولي او المواثيق الدولية لحق الاجتماع ، ونوضح في ثانيها الاساس الداخلي قي الدستور والقانون لهذا الحق .

[1] - د . سعد عصفور – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 230

[2] - د . عبدالعزيز سرحان – الاطار القانوني لحقوق الانسان في القانون الدولي – القاهرة – لسنة 1987 – صفحة 114

المطلب الاول : الاساس الدولي لحق الاجتماع

ونبحث في هذا المطلب ما جاء عن حق الاجتماع في الاعلان العالمي لحقوق الانسان ومن ثم ما جاء في العهد الدولي كحقوق الانسان الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وأخيرا ما جاء في الميثاق العربي لحقوق الانسان فيما يلي :

نشير هنا الى اهم الاعلانات والمواثيق الدولية التي تناولت هذا الحق كما يلي:

اولا : الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر لعام 1948.

ويعد هذا الاعلان اهم المواثيق الدولية الشارعه لحقوق الانسان التي تناولت الحقوق والحريات الاساسية بصفة عامة . فعلى الرغم من ان هذه الوثيقة قد صدرت عن الجمعية العامة بموجب اعلان غير ملزم واعتمد فيما بعد بموجب قرار الجمعيه العامة رقم ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الاول 1948 ، إلا ان لها قيمة اخلاقية وأدبية عالية في مواجهة الدول الاعضاء في هيئة الامم المتحدة ، حتى ان هناك بعض الاراء ذهبت الى القول بان للإعلان العالمي لحقوق الانسان قيمة الزامية غير مباشرة، وذلك لان معظم المواثيق الدولية الاخرى قد نصت على الحقوق التي تضمنها الاعلان، وبالتالي فقد اصبح له قيمه الزامية غير مباشرة من خلال هذه المواثيق الدولية.([1])

وقد اكد الاعلان العالمي لحقوق الانسان في المادة الثانية منه على حق كل انسان في التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في الاعلان ، دونما تمييز من اي نوع ولا سيما التمييز العنصري سواء كان باللون او الجنس او اللغة او الدين او الرأي سياسي او غير ذلك او اي

---

[1] . د. ليث كمال نصراوي – التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الاردني والمعايير الدولية للتجمع السلمي " لسنة 2012 – المركز الوطني لحقوق الانسان .

وضع اخر . كما اكد الاعلان العالمي ايضا على حق الافراد في الاشتراك في الاجتماعات العامة السلمية وذلك في المادة (20) منه والتي تنص على انه:

" 1. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.

2. لا يجوز ارغام احد على الانتماء الى جمعية ما " .

ثانيا : العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966

يعد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من اهم الاتفاقيات الدولية التي تعنى بالحقوق والحريات الاساسية ، حيث فرضت نصوصه والتزاماته على الدول المصادقة علية بضرورة احترام وكفالة الحقوق والحريات الواردة فيه واتخاذ كافة التدابير التشريعية وغير التشريعية الضرورية لبلوغ هذه النتيجة سواء بالامتناع عن التدخل او بالقيام بعمل معين متى كان ذلك ضروريا، وهو ما يستخلص من نص المادة الثانية من العهد الدولي والتي تنص على انه :

"1 . تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه وبكفالة هذه الحقوق لجميع الافراد الموجودين في اقليمها والداخلين في ولايتها دون اي تميز بسبب العرق ، او اللون، او الجنس، او اللغة، او الدين ، او الرأي السياسي او غير السياسي او الاصل القومي او الاجتماعي او غير ذلك من الاسباب.

2 . تتعهد كل دولة في هذا العهد اذا كانت تدابيرها التشريعية او غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا اعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد بان تتخذ ، طبقا لاجراءتها الدستورية ولأحكام هذا العهد ، ما يكون ضروريا لهذا الاعمال من تدابير تشريعية او غير تشريعية.([1])

3 . تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

---

[1] . د. ليث كمال نصراوي . مرجع سابق. ص. 26

أ . ان تكفل توفير سبيل للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه او حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن اشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.

ب. ان تكفل لكل متظلم على هذا النحو ان تفصل في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية او ادارية او تشريعية مختصة ، او اية سلطة مختصة اخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني ، وبان تنمي التظلم القضائي.

ج. ان تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الاحكام الصادرة لمصالح المتظلمين ".

من هنا يتضح لنا ان الالتزام الذي يرتبه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الدول الاعضاء لا يقتصر فقط على احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية، بل يتجاوز الى ضمان تمتع كل فرد بكافة الحقوق المنصوص عليها وهو ما يفرض على تلك الدول ان تجعل قوانينها الداخلية لا تخالف احكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

اما بالنسبة لحق الاجتماع فقد نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (21) منه والتي تنص على ان " يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به ولا يجوز ان يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق ألا تلك التي تفرض طبقا للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الامن القومي، او السلامة العامة، او النظام العام، او حماية الصحة العامة، او الاداب العامة او حماية حقوق الاخرين وحرياتهم.

ويتضح لنا من المادة سابقة الذكر من العهد انها قد كفلت صراحة الحق في الاجتماع العام كقاعدة عامة ، اي لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق ألا ضمن الحالات التي ذكرت في المادة (21) لان هذه القيود التي ذكرت تشكل استثناء على الاصل العام وهو الحرية في عقد الاجتماعات العامه ، ولا يجوز التوسع بها او القياس عليها ويجب ان تؤخذ في اضيق الحدود.

وعلى الدول الاعضاء ان تلتزم باتخاذ التدابير اللازمة لضمان الحق في الاجتماع العام وحمايته من التدخل من جانب اجهزة الدولة والإفراد وكفالة سير اي اجتماع عام سلمي بدون اي مشاكل او عراقيل.

ثالثا : الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004

كفل الميثاق العربي لحقوق الانسان الحق في الاجتماع العام لجميع الافراد دون اي استثناء او تمييز ، فقد نصت المادة (3) منه على الاتي :

1 . تتعهد كل دولة طرف في الميثاق ان تكفل لكل شخص خاضع لولايتها حق التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق من دون تميز بسبب العرق او اللون او الجنس او اللغة او المعتقد الديني او الرأي او الفكر او الاصل الوطني او الاجتماعي او الثورة او الميلاد او الاعاقة البدنية او العقلية.([1])

2 . تتخذ الدول الاطراف في هذا الميثاق التدابير اللازمة لتامين المساواة الفعلية في التمتع بالحقوق والحريات كافة النصوص عليها في هذا الميثاق بما يكفل الحماية من جميع اشكال التميز بأي سبب من الاسباب المبينة في الفقرة السابقة).([2])

وأيضا جاء في الماده (7/24) من الميثاق العربي لحقوق الانسان على الاتي :

(لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقا للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الانسان لصيانة الامن الوطني او النظام العام او السلامة العامة او الصحة العامة او الاداب العامة او لحماية حقوق الغير وحرياتهم).([3])

اما فيما يخص الحق في الاجتماع العام فقد نصت المادة (6/24) من الميثاق العربي لحقوق الانسان على ان (لكل مواطن الحق في حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية).

[1] . الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004

[2] . انظر بهذا الشأن د. ليث كمال نصراوي. مرجع سابق ص. 31.

[3]. انظر المزيد من التفاصيل د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع " – مرجع سابق - 2002

وكما اكد على الحقوق والحريات التي ترتبط ارتباطا وثيقا بحق الاجتماع العام وهي الحق في الاعلام وحرية الرأي والتعبير كما جاء في الماده (1/32).

المطلب الثاني : الاساس الداخلي لحق الاجتماع

ان الاساس القانوني لحق الاجتماع في الاردن ورد في الدستور والقانون وذلك للأهمية الكبرى التي يتمتع بها حق الاجتماع بين الحقوق والحريات العامه ولان الدوله التي تحافظ وتطبق الحقوق والحريات تعتبر دوله ديمقراطيه يسودها الامن والأمان والمساواة بين افراد المجتمع ويسود الطمأنينة والرضا بين افراد المجتمع .([1])

ومن هنا جاءت الأهمية لهذا الحق او الحرية لذلك كان على المشرع الاردني ان يولي اهتماما كبير بهذا الحق حتى ينعكس ذلك على المجتمع .

لذا فقد كفل الدستور الاردني حرية الرأي والتعبير حيث ضمن حق الاجتماع وتأليف الجمعيات والأحزاب السياسيه في حدود القانون كما جاء في الماده (16) من الدستور 1952 الحالي حيث ورد فيها على ان " للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون " .([2])

وتأتي اهمية النص صراحة على الحق في الاجتماع العام في الدستور الاردني انطلاقا من مبدأي السمو الشكلي والموضوعي الذي يمتاز بهما الدستور ، حيث يترتب على السمو الموضوعي للدستور ان جميع النصوص والإحكام الواردة في الدستور تسمو على احكام التشريعات القانونية الاخرى من قوانين وأنظمة ، وان الدستور هو الذي يبين النظام القانوني الاساسي للدولة ومدى اتصاله بالإطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي .

في حين ان السمو الشكلي يستند الى شكل القاعدة الدستوريه وإجراءاتها والتي تتطلب اجراءات وشروط خاصة لوضعها وتعديلها وإلغائها .

---

[1] - د . مشاري خليفة العيفان و أ . غازي عبيد العاياش – المرجع السابق - صفحة 25

[2] - دستور المملكة الادرنية الهاشمية لعام 1952 وتعديلاتة .

وبناء على ذلك فان حرية التجمع والتعبير عن الرأي (التظاهر السلمي) وردتا في الماده (1/16) بان ((للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون)) .

وقد اورد المشرع الاردني تعريفا للاجتماع العام في الماده الثانية من قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لسنة 2004 بأنه هو : الاجتماع الذي يتم عقده لبحث امر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة " .

ان دستور 1946 قد جاء بمبادئ هامه لم تكن موجودة بالقانون الاساسي لسنه 1928 والسبب يرجع في الحقيقة الى طبيعة التغير السياسي الذي طرا على بلاد شرق الاردن وخاصة حينما منحت الدوله المنتدبه الاستقلال التام لدوله الاردن وصدور دستور جديد للبلاد، حيث عبر المغفور له الملك عبد الله المؤسس في رسالة توجيهية اثناء افتتاح الدوله العادية لمجلس الامة عن مفهوم الحرية حيث قال :" لاشك في ان الناس قد ولدوا احرارا. وليس لأحد ان ينتقص من حريتهم او يتجاوز على حقوقهم . فان الله قد جعل لكم على كل حقا . كذلك فانه لا ينبغي سوء تفسير الحرية بان يركب كل امرئ رأسه فيقول : عهد الحرية ويتجاوز على غيره فان الحرية تصون الناس من الناس ، حيث لا افك ولا بهتان ولا اعتداء بل اخوة وتساوي ورفق . فبهذا تكون الامم الحرة مضيفة الى حريتها شرف مبادئها ، ساعية مسعى يرمي الى صيانة حقها بالقانون والنظام . فالحر حر ما احترم حرية غيره . ومعتد متجاوز ان هو تطاول على غيره ، القانون المودع في ايدي الاكفاء من الرجال هو ميزان حق يجب ان لا يميل هنا وهناك ".

اما دستور 1952 النافذ حاليا قد مر بظروف سياسية صعبه قبل صدوره حيث توالت الاحداث وتعددت على الساحة العربية بشكل عام.

وتضمن الفصل الثاني من هذا الدستور (المواد 5 – 23) احكاما تتعلق بحقوق الاردنيين وواجباتهم ، ويختلف دستور 1952 عن الدستورين السابقين في انه ينص على حقوق الاردنيين وواجباتهم ، وخصص فصلا منه لتنظيم هذه الحقوق والحريات وضماناتها ، ولابد هنا الاشارة الى اعطاء تحليل لدستور 1952 باعتباره الدستور المطبق . حيث جاء تنظيم الحقوق والحريات بموجب هذا الدستور تنظيما شاملا وواضحا ودقيقا ، لها الضمانات والكفالات التي تكفل ممارستها ، ومن الحق ان يقال ان تنظيم الحقوق والحريات كان قد ورد بالدساتير السابقه ، غير ان ذلك التنظيم كان ضعيفا ، بالإضافة الى ان السلطة الفعلية كانت في خلال مدة طويلة من الزمن بيد السلطة المنتدبة ، الامر الذي ادى بطبيعة الحال الى تجاهل حقوق وحريات المواطنين ، لان الحرية لا تمارس بصفة جدية ، ولا تكفل لها الحماية ألا في ظل الانظمة الديمقراطية. ([1])

وقد ارتكزت هذه الحقوق المقررة على مبدأ المساواة ، وهو المبدأ الذي يعتبر من مقومات الحياة الاجتماعية الحديثة ، ومن اهم ما تعنى به الدساتير الديمقراطية.

وفي هذا المجال موضوع الحقوق والحريات فنصت المادة (6) منه بقولها ((الاردنيون امام القانون سواء لا تميز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق او اللغة او الدين وتكفل الدولة العمل والتعلم ضمن حدود امكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الاردنيين)).

---

[1] " د . عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني ، الطبعة الاولى ، عمان ،1972 ص 586 ولكن دستور 1952 جاء بتنظيم كامل للحقوق والحريات ، وقد اولى هذا الموضوع الاهمية والعناية الجديرة بها فخصص له فصلا مستقلا ضمنه مختلف الحقوق والحريات وضماناتها .

كما كفل الدستور ايضا حرية تكوين الجمعيات وتأليف الأحزاب ، حيث نصت المادة (16) في الفقرة (2,3) على ان ((للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف احكام الدستور)).

((ينظم القانون طريق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها)).

اما بالنسبة للقانون فأن قانون الاجتماعات العامه رقم (7) لسنه 2004 وتعديلاته حيث نظم هذا القانون بشكل كامل ألا ان القواعد القانونيه شئ والتطبيق شئ اخر فنجد بالرغم من التعديلات التي جرت على القانون ألا انه لا يزال لا يفي بالغرض المرجو منه.

يعتبر قانون الاجتماعات العامه من اهم قوانين الحريات العامة، وان حق الاجتماعات العامة في الاردن فان القانون الذي ينظم ممارسة مثل هذا الحق هو قانون الاجتماعات العامة الذي يفرض به ان يراعي ان الغرض الاساسي منه هو تنظيم ممارسة الاردنيين لحقهم الدستوري في عقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات . وعليه فلا يجوز ان يأتي هذا القانون بأحكام وقيود تنظيميه تتشدد في طريقة ممارسة ذلك الحق الى درجة قد تصل الى انكار وعدم الاعتراف بوجود هذا الحق بحجة التنظيم ، فأي ضوابط على ممارسة الاردنيين لحقهم في عقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات يجب ان تتوافق مع المعايير الدولية التي تنظم ممارسة الحق في الاجتماع العام ، والتي تم النص عليها في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والتي تعد الاصل في حماية حق الاجتماع عالميا والتي يعد الاردن طرفا فيه.

اما في مصر- فقد نص الدستور المصري الجديد لعام 2014 على الحق في الاجتماع بصورة واضحة في نص المادة 73 حيث قال " للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات

العامة ، والمواكب والتظاهرات ، وجميع اشكال الاحتجاجات السلمية ، غير حاملين سلاحا من اي نوع ، بأخطار على النحو الذي ينظمه القانون " ([1]) .

ونلاحظ على المشرع المصري انه نص على كافه الحقوق السياسيه والمدنية وكذلك الحقوق ألاقتصاديه والاجتماعية لكن يجب الملاحظه الى ان النص على حقوق الانسان في الدستور يعد ضمانه من ضمانات حقوق الانسان اذ يشترط ان ينص الدستور كذلك على الوسائل الكفيله التي من شانها حماية هذه الحقوق وإرجاعها الى اصحابها في حاله انتهاكها هذا من جانب ومن جانب اخر نرى ضرورة توفير الضمانات التي تعمل على تطبيق القاعدة الدستورية. ومنذ دستور عام 1923 " الملغي " حتى الدستور الحالي حرص على النص على حرية الاجتماع العام ، وبالرجوع الى الدستور 1923 حيث نصت المادة 20 منه على ان :

" للمصرين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا وليس لأحد من رجال البوليس ان يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجري على الاجتماعات العامة فأنها خاضعة لإحكام القانون . كما انة لا يفيد او يمنع اي تدابير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي " .

ونجد ان المشرع المصري احسن صنعا في المحافظة على كفالة الحماية لحرية الاجتماع العام وقصرها على المصريين دون سواهم حيث بدأت النصوص السابقة بلفظ " للمصريين " ، وهذا ما اكده مجلس الدولة المصري في حكم حديث نسبيا (حكم محكه القضاء الاداري – في الدعوى 3400 لسنة 39 ق الصادر بجلسة 24/ 6/ 86) حيث رفض فحص ملائمة الاسباب التي تستند اليها الادارة في قرارها بحضر وتقيد حرية الاجتماعات العامة بالنسبة للأجانب ([2])

---

[1] - المادة 73 من دستور جمهورية مصر العربية – 2014 – اصدر بعد الاطلاع على نتائج الاستفتاء الذي اجري يومي الرابع عشر والخامس عشر من يناير سنة 2014 .

[2] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – مرجع سابق – ص 361

الفصل الثاني: نطاق حق الاجتماع

وجد خلاف في المعيار المميز للتفرقة بين ما يعتبر تنظيما لحق الاجتماع وما يعتبر تقييدا لها. فكثيرا ما نجد ان المشرع يستخدم السلطة ويجيرها لمصالحة وأهوائه .

لذا من القواعد المسلم بها في الدول الديمقراطية ان البرلمان يكون منتخبا من الشعب ويعبر تعبيرا حقيقا عن ارادة الاغلبية الحقيقة للشعب . وخاصة عند سن القوانين التي يجب ان تتحقق لها ضمانات المناقشة والعلانية عند سنها بمعرفة البرلمان " السلطة التشريعية " وان تتحقق لها صفة العمومية والتجريد اي عدم انصراف القانون الى شخص بذاته او حالات خاصة بعينها ، وان يتمتع القانون بمبدأ عدم جواز الرجعية الى الماضي . فعند تحقق هذه القواعد وغيرها من قواعد الديمقراطية فيكون من حق السلطة التشريعية اعطائها السلطة التقديرية في تنظيم الحريات وتقيدها لان الاصل في هذه الحالة انها تعبر عن ارادة الشعب ورغباته ، الا انها قد تتجاوز في استعمال سلطتها ، خاصة في حالة عدم تحقيق قواعد الديمقراطية ، وهو امر وارد في الدول التي تدعى الديمقراطية ولا تطبقها . فلا يجوز اعطاء السلطة التشريعية السلطة التقديرية المطلقة في تنظيم الحريات وتقيدها ، لاحتمال قيام عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية واساءة تقدير المشرع عند استعمال تلك السلطات ، وهو كما اوضحنا امر وارد والواقع العملي خير شاهد على ذلك ، فجميع الحقوق والحريات التي يحميها الدستور تظل في منطقة الصدارة لا يجوز المساس بمحتواها او جوهرها .([1])

ونستنتج مما سبق ان تنظيم الحرية المعطى للمشرع هو تحديد كيفية ممارسة هذه الحرية على نحو لا يتعارض مع ممارسة الاخرين لحرياتهم ، وبشرط عدم سلبها وعدم الانتقاص منها بأي وجه ، وعدم فرض قيود على ممارستها إلا في حدود القيود الدستورية وتحت رقابة القضاء،

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 482

وان لا تستعمل هذه القوانين المنظمة لحق الاجتماع التي يجب ان تكون بالأصل فيها تسهل ومساعدة الافراد في استعمال هذا الحق الى قيود تربط وتكبل بها الحقوق الاصيل وتلغيه.

وسنتناول هذا الموضوع في مبحثين نعقد اولها لبيان دور سلطة الضبط الاداري في تنظيم حق الاجتماع ونفرد ثانيها لمبحث الضوابط التي ترد على حق الاجتماع.

المبحث الاول : دور سلطة الضبط الاداري في تنظيم حق الاجتماع

تعد وظيفة الضبط الاداري من اقدم وظائف الدولة وأهمها، فلقد كانت هذه الوظيفة بحق عصب السلطة وجوهرها، وكانت مقدمة على غيرها من الوظائف والمهام فالضبط ضرورة اجتماعية لا غنى عنها للمجتمعات القديمة منها والحديثة، لهذا السبب وجدت دائما وعبر الاجتماعات الانسانية المختلفة_ اجهزة مسئوله عن حفظ النظام في المجتمع.([1])

والضبط الاداري هو مجموعة الاجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الادارية بهدف حماية النظام العام في الدولة بفروعه الثلاث وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وهو بهذا المعنى يمثل جانبا هاما من نشاط الادارة الى جانب نشاطها الاخر المتمثل في ادارة المرافق العامة .

ان الدستور هو الاساس للحريات لكنه يحيل الى قانون لتنظيم هذه الحريات ، وبالتالي يصدر المشرع القانون الذي يسن القواعد والإجراءات اللازمة لممارسة هذه الحرية لكن من الذي يقوم بتنفيذ ومتابعة تطبيق هذه القواعد والإجراءات . فلا بد من وجود جهة تختص بذلك ويجب ان تعطى لها صلاحيات ، لذلك كانت الحاجة الى ظهور الضبط الاداري .([2])

ومن هنا نقول بأنه لا يمكن تصور ان تكون هنالك حرية مطلقه ، بلا قيود وضوابط وبالتالي لا يجوز ان يكون الفرد حر التصرف يفعل ما يشاء في شؤون غيره بحجه ان شؤون الغير هي نفس شؤونه الخاصة ، وان كان على السلطة المختصة ان تحترم حرية الفرد في شؤونه الذاتيه، فمن واجبها ان تراقب بحذر كيفية ممارستها تحقيقا للصالح العام .

---

1. سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي_ دور سلطات الضبط الاداري في المحافظة على النظام العام دراسة مقارنة بين الادرن وعُمان رسالة ماجستير _ الجامعة الاردنية. كانون الثاني – 2008 ص 6.

2 - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 483

ولا شك ان ممارسة الافراد لحرية الاجتماعات العامة دون تنظيم من جانب الدولة قد يؤدي الى الفوضى والاضطراب ، وينفرط حبل الامن ويختل النظام العام . ولبيان دور سلطة الضبط الاداري في تنظيم حق الاجتماع ، فقد قسمنا هذا المبحث الى مطلبين كما يلي :

المطلب الاول : التنظيم من خلال وسائل الضبط الاداري

ذهب الفقيه دي لوبادير الى ان الضبط الاداري صورة من صور تدخل السلطات الادارية تتمخض عن فرض قيود على الحريات الفردية بغية صون النظام العام وحمايته .

ويعرف الدكتور سليمان الطماوي الضبط الاداري بأنه " حق الادارة في ان تفرض على الافراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام.([1])

ويلاحظ على هذا التعريف انه ركز على العلاقة بين الضبط الاداري والحريات العامة الا انه اغفل جانباً هاماً في هذه العلاقة، ألا وهو تنظيم ممارسة الافراد لهذه الحريات بحيث يستمتع بها الجميع دون تميز فالذي يجب ان تضعه سلطة الضبط الاداري نصب عينيها هو ليس فقط كيف تحافظ على النظام العام عن طريق تقييد الحريات ، بل كيف تسمح بممارسة الحرية دون اخلال بالنظام، ومن ثم تملك الادارة ازاء الحرية تنظيمية لا سلطة تحريميه ، فالحرية هي الامل والاستثناء هو التقيد.([2])

وهنا لابد لنا من بيان الوسائل القانونية الممنوحة لسلطة الضبط الاداري بشكل مختصر وتتمثل في لوائح الضبط ، و قرارات الضبط الفردية ، والجزاءات الادارية الوقائية ، والوسائل المادية " التنفيذ المباشر " .([3])

---

[1] ـ نقلا عن / سعيد بن جعفر الصارمي ـ مرجع سابق ـ صفحة 18

[2] ـ د . منيب محمد ربيع ـ ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الاداري ـ كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس ـ سنة 1981- صفحة 90وما بعدها

1- انظمه الضبط الاداري :

وتأتي انظمة الضبط الاداري في المرتبة التالية بعد الدستور والتشريع ، فالدستور هو الذي يقرر الحريات ويحيلها الى القانون لتنظيمها ، ألا ان القانون لا يستطيع مواجهة جميع الاحتمالات لذلك تظهر الحاجة الى انظمه الضبط الاداري كي تكمل القواعد القانونية وذلك لما تتصف فيه من مرونة وقابلية للتغير تبعا للظروف المتغيرة في اي مجتمع ألا انه يجب على هذه الانظمة ان لا تخالف الدستور ولا القانون وان تشمل على قواعد عامة ومجردة ، ويجب ان يكون هدفها في جميع الاحول تحقيق النظام العام .

2- القرارات الضبطية الفردية :

وهي احد الوسائل التي تستخدمها الادارة لممارسة سلطتها على الحرية ، وهذه القرارات تطبق على فرد معين او مجموعة من الافراد بذواتهم بهدف المحافظة على النظام العام . وهي لا تختلف عن القرارات الادارية الاخرى من حيث وجوب توافر اركان القرار الاداري وان كانت هذه القرارات تتميز من حيث ركن الغاية عن القرارات الادارية الاخرى حيث ان غايتها محددة بنطاق النظام العام بعناصره الثلاث وهي الامن والسكينة والصحة العامة ، وهذه القرارات تتميز ايضا من حيث ركن المحل عن القرارات الادارية الاخرى ، حيث ان محلها يرد على الحريات.

ألا انه يشترط في قرارات الضبط الفردية ألا تؤدي الى تعطيل ممارسة الحرية ، وان يتلاءم قرار الضبط مع الظروف التي دفعت الادارة الى اصداره ، فيجب ان تكون ضرورية ، وفعاله ومتناسبة لمواجهة حالات دفع الخطر عن النظام العام .([1])

[1] - د . محمود عاطف البنا – الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – مجلة القانون والاقتصاد – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – لسنة 1978 – صفحة 119

3- الجزاء الاداري

هو وسيلة من وسائل سلطات الضبط الاداري التي تهدف الى المحافظة على النظام العام ، وهو تدبير وقائي توقعه الادارة على الافراد بناء على نصوص القانون وتخضع في ذلك لرقابة القضاء ، وليس لجهة الادارة فرض عقوبات بناء على لائحة تصدرها .([1])

فالجزاء الاداري ليس عقوبة تقررها الادارة وإنما هي عقوبة مقررة بمقتضى نصوص تشريعية صريحة ، توقعها الادارة على الافراد من نفسها دون حاجة الى صدور حكم قضائي بها فهو تدبير وقائي يراد به اتقاء الاخلال بالنظام العام ، ويسمى بالجزاء الاداري لان الادارة هي التي تستقل بتوقيعه دون تدخل القضاء ، وهو يعتبر من الجزاءات بالنظر الى نتائجه الخطيرة ، وشدة وطأتها على الحرية .([2])

4- التنفيذ الجبري

ويقصد بهذه الوسيلة من وسائل الضبط الاداري ، حق الادارة في تنفيذ اوامرها وقراراتها بالقوة الجبرية دون حاجة الى الحصول على حكم قضائي وذلك اذا امتنع الافراد عن تنفيذ هذه القرارات باختيارهم ، وأساس هذه السلطة ان مقتضيات المحافظة على النظام العام قد تقتضي سرعة تنفيذ قرارات الادارة ، وتعد هذه الوسيلة من اخطر وسائل الضبط الاداري ، لأنها تنطوي على نوع من القهر والتقييد لحرية الافراد ، لذلك لا يجوز للإدارة ان تلجا اليه لا في الحالات التي نص عليها القانون.([3])

ان الهدف الاساسي للضبط الاداري هو حماية النظام العام في المجتمع وإذا كان الضبط الاداري على هذا النحو يحقق المصلحة العامة فان ذلك لا يعني السماح للإدارة ان تمارس سلطاتها الضبطية بحجة تحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع وفي كل المجالات المتصلة

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – المرجع السابق – صفحة 487
[2] - د . محمود عاطف البنا – الوسيط في القانون الاداري – القاهرة – دار الفكر العربي – 1984 – صفحة 396
[3] - د . محمود عاطف البنا – المرجع السابق – صفحة 407

بالصالح العام، وإنما يجب ان يكون الهدف من استخدام سلطات الضبط الاداري هو حماية وصون النظام العام بالتحديد.

وبالنسبة لموقف المشرع المصري من تنظيم حق الاجتماع بواسطة انظمة الضبط الاداري ، فقد نص دستور جمهورية مصر العربية 2014 الجديد في المادة 92 على " الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلا ولا انتقاصا ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات ان يقيدها بما يمس اصلها وجوهرها ".([1])

ومن نص المادة الدستورية السابقة يتضح لنا انها اعطت الحق لتنظيم الحقوق والحريات ومنها حق الاجتماع لكن هذا التنظيم لم يتركه المشرع المصري طليقا بل جعل له قيودا ، اي عندما يتحول التنظيم الى تقييد ويصبح هنالك مساس بأصل الحق ومحاولة طمسه نصبح امام حالة من حالت تعسف الادارة في استعمال السلطة ، فالفرق بين التنظيم والتقييد يجب التمييز بينهم ومن الفقهاء الذين حاولوا التمييز هو الدكتور عبد الرزاق احمد السنهوري في بحثه القيم التمييز بين تنظيم الحرية وتقيدها .

وتقوم هذه التفرقة على ان التنظيم يرد على كيفية استعمال الحرية ، اما التقييد فينقص من الحرية او يرد على جوهرها.([2])

ومن هنا يجب علينا ان نحدد مدى ونطاق اختصاص سلطة الضبط الاداري في تقييد نشاط وحريات الافراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة يجب ان يتم في اطار مبدءا اساسي يحكمه القانون ، ان الاصل صيانة الحريات الاساسية للأفراد وعدم المساس بها وان الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب اجراءات الضبط الاداري.([3])

[1] - المادة الثانية والتسعين من دستور جمهورية مصر العربية – 2014

[2] - د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 42

[3] . د . محمد علي الخلايلة ، القانون الاداري ، كلية الحقوق ، الطبعة الاولى ، 2010 ، ص 65

هنالك بعض الضوابط والشروط التي يجب ان تلتزم سلطات الضبط الاداري بها خلال ممارستها لنشاطها الضبطي وهي تتمثل في الاتي :

1 – التزام سلطة الضبط الاداري بحدود اغراضه .

2 – ان يكون هنالك سبب حقيقي يبرر سلطة الضبط الاداري اتخاذه اجراء ضبطي.

3 – ان تكون الوسيلة التي تستخدمها سلطات الضبط الاداري مشروعة .

4 – ان تختار سلطات الضبط الاداري الوسيلة الملائمة لمواجهة الاخلال بالنظام العام.

ومن الملاحظ ان قرارات الضبط الاداري تخضع لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يمارسها القضاء الاداري على سائر القرارات الادارية ويرجع السبب الى خطورة قرارات الضبط الاداري وانعكاسها المباشر على حقوق الافراد وحرياتهم العامة ، وهذا بالطبع يستلزم ان تخضع هذه القرارات لرقابة شديدة وصارمة من جانب القضاء الاداري.([1])

وقد عبرت **المحكمة الدستورية العليا المصرية** عن ان سلطة تنظيم الحريات وهي بالأصل سلطة تقديرية ، ألا ان هذه السلطة لا تعني السلطة المطلقة انما هي سلطة لها حدودها وضوابطها وأوضحت ذلك المحكمة الدستورية في قولها " بان السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق حدها قواعد الدستور ، فلا يجوز تخطيها وانه من المقرر ان الحقوق التي كفل الدستور اصلها لا يجوز تقيدها بما ينال منها، تقديرا بان لكل حق مجلا حيويا او دائرة منطقية يعمل في اطارها ، فلا يجوز اقتحامها ، وألا كان ذلك نقضا لفحواه ، وعدوانا على نصوص الدستور ذاتها ".([2])

---

[1] - د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 150

[2] - انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في 1997/11/15 في القضية رقم 56 لسنة 18 ق دستورية – الجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 12/27/ 1997 / نقلا عن افكار عبد الرازق عبد السميع – المرجع السابق – صفحة 477

وتعتبر وظيفة الضبط الاداري التي يمارسها رئيس الامن العام وفقا للصلاحية المخولة له في القانون الاجتماعات العامه ، ضرورية ولازمة لحماية المجتمع ووقاية النظام العام، اذ بدونها تعم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع.

وبالتالي كيف لنا تحقيق التوازن بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة من جهة وحماية النظام العام من جهة اخرى، وهذا يقودنا الى معرفة طبيعة العلاقة القائمة بين حرية الاجتماع وبين فكرة النظام العام، هل هي علاقة صراع ام هي علاقة تكامل وتضامن؟

ان العلاقة بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة والنظام العام هي علاقة تكاملية غايتها استقرار المجتمع وضمان امنه من جهة والى تمتع المواطنين بحرياتهم الدستورية من جهة اخرى.

وان من المستقر في فقه القانون الدستوري عدم التعارض بين حرية وتنظيمها لان تنظيمها هو الذي يوفر الجو المناسب لممارستها ، وبدون التنظيم تصبح الحرية فوضى لا يمكن للفرد ان يتمتع بها.

فالحرية المطلقة تؤدي الى الفوضى والانفلات الامني والى مفسده مطلقه ، لذلك فان النص الدستوري ليس مطلقا.

اما المشرع الاردني فهو لم ينص صراحة على حضور رجال الضبط الاداري للاجتماعات العامـه ولكـن الواقـع العملـي والممارسـة العمليـة ان يكـون لـسلطات الـضبط الاداري حـضور الاجتماعات العامة وذلك لتمكين الافراد من ممارسه حقهم في الاجتماع العام في اطار من النظام العام.

ولكن المشرع الاردني اعطى الحاكم الاداري صلاحية اتخاذ الاجراءات الامنية اللازمة والتدابير الضرورية للمحافظة على الامن والنظام اثناء انعقاد الاجتماع او القيام بالمسيرة ، وهو ما سنوضحه في المطلب الثاني من هذا البحث .

اما بالنسبة للمشرع المصري فقد نصت المادة الخامسة من قانون الاجتماعات المصري رقم 107 لسنة 2013 علي " وإذا صدر خلال الاجتماع العام أو التظاهرة أي فعل من المشاركين فيها يشكل جريمة يعاقب عليها القانون أو خروج عن الطابع السلمي للتعبير عن الرأي يكون لقوات الأمن بالزي الرسمي، وبناء على أمر من القائد الميداني المختص فض الاجتماع العام أو تفريق الموكب أو التظاهرة ، والقبض على المتهمين بارتكاب الجريمة "([1])

ومن خلال نص المادة السابقة نجد ان المشرع المصري نص صراحة على حق الشرطة في حضور الاجتماع واختيار المكان المناسب لمراقبة ما يدور في الاجتماع ، وهذا الاجراء غير منصوص عليه في قانون الاجتماعات الاردني بل اعتبر المشرع الاردني حضور رجال الشرطه الاجتماع هو من الاساسيات والضروريات التي لا تحتاج الى نص قانوني يحددها او يبينها بل اكتفى المشرع الاردني باتخاذ الاجراءات الامنية الضرورية للمحافظة على الامن والنظام ، ولا يكون هذا الاجراء ألا بحضور رجال الشرطة.

[1] ـ المادة الخامسة من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013

ق دو اعط لهم عشرالم لصرويلطة ال ضبط لادوإرسد لطةض لاجتماع.د .سب ما ذ .صت

المادة الثامنة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على انه :

" في حالة عدم استجابة المشاركين في الاجتماع العام أو الموكب او التظاهرة للإنذارات بالانصراف قامت قوات الأمن بتفريقهم وفقا للتدرج الآتي: استخدام خراطيم المياه، استخدام الغازات المسيلة للدموع، استخدام الهراوات " [1]

ومن ما سبق نستنتج السلطة المخولة بفض الاجتماع العام هي قوات الامن لكن هناك شروط يجب توافرها حتى يتسنى لرجل الامن فض الاجتماع .

1- عدم استجابة المشاركين في الاجتماع العام بالانصراف.

2- على رجل الامن استخدام خراطيم المياه البداية لفض الاجتماع.

3- اذا لم تجد نفعا يلجئ رجال الامن الى الغاز المسيلة للدموع.

4- في النهاية الخيار الاخير لرجل الامن هو استخدام الهراوات.

ويحظر على رجال الامن استخدام اي اسلوب قبل الاخر لاشتراط التدرج في الخطوات.

ومن هذا نجد ان المشرع المصري اتخذ خطة مغايرة لخطة المشرع الاردني من حيث الحالة التي يتم فيها اجراء الامر بفض الاجتماع بشكل متشدد على خلاف المشرع الاردني عندما ترك سلطة التقدير للحاكم الاداري بعث في النفس عدم الرضا والقناعة لدى الافراد.

في النهاية نستنتج ان نظرية الضبط الاداري التي يمارسها الحاكم الاداري العام وفقا للصلاحيات المخولة له في قانون الاجتماعات العامة ضرورية لحماية المجتمع وقاية والنظام العام من تعم الفوضى وسود الاضطرابات داخل في المجتمع.

[1] - المادة الثامنة من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013

فإذا افرطنا في اعطاء الحريات العامة وخاصة حرية الاجتماعات العامة فان ذلك يكون على حساب الطرف الثاني ألا وهي سلطة الضبط الاداري مما يؤدي الى اختلال في الامن والنظام العام.

وإذا تمسكنا بمتطلبات النظام العام وبأهم عناصره هو الامن العام بشدة فان ذلك يؤدي الى حرمان المواطنين من حرياتهم الدستورية ونشاطهم وإسهامهم في الشأن العام.

لذا تبين لنا ان العلاقة بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة والنظام العام هي علاقة تكاملية غايتها استقرار المجتمع وضمان امنة من جهة و الى تمتع المواطنين بحرياتهم الدستورية من جهة اخرى. ([1])

وتجدر الاشارة الى ان من المستقر في الفقه والقانون هو عدم التعارض بين الحرية وتنظيمها لان تنظيمها هو الذي يوفر الجو المناسب لممارستها وبدون التنظيم تصبح الحرية فوضى لا يمكن للإفراد التمتع بها.

فالحرية المطلقة تؤدي الى فوضى وإنفلات امني لذلك فان النص الدستوري ليس مطلقا لأنه يقر بإحالة تنظيم حرية الاجتماعات العامة بموجب القانون.

[1] - د . مالك هاني خريسات – مرجع سابق – صفحة 27 .

المطلب الثاني : التنظيم من خلال الحاكم الاداري لحق الاجتماع

يعد حق الاجتماع العام من الحقوق التي اقرها الدستور الاردني لأفراد الشعب على حد سواء ودون تميز لكن لا يمكن للأفراد ممارسة هذا الحق بمعزل عن السلطة التنفيذية والممثلة بشخص الحاكم الاداري والأجهزة الامنية التابعة له والذين يقع على عاتقهم تحمل المسؤولية في المحافظة على الامن والنظام العام ، وذلك يكون قبل انعقاد الاجتماع العام من خلال اتخاذ الاجراءات التنظيمية والأمنية التي تم اتخاذها بعد تلقي الاشعار بعقد الاجتماع العام.

وقد منح قانون الاجتماعات الاردني في العديد من المواد الحاكم الاداري صلاحيات على الافراد في ممارسة حقهم في الاجتماع العام والتي تتمثل في اتخاذ تدابير احترازية وأمنية للمحافظة على النظام و الامن العام اثناء انعقاد الاجتماع العام ولكي يتمكن الحاكم الاداري من ممارسة هذه الصلاحيات اشترط القانون الاردني على الاشخاص الذين ينظمون الاجتماع العام ان يتقدموا بأشعار خطي للحاكم الاداري يتضمن معلومات تفيد مكان وزمان الاجتماع المراد تنظيمه والغاية منه وذلك قبل موعد انعقاده ب (48) ساعة ، وفقا لنص المادة الرابعة الفقرة الاولى من قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته حيث نصت " يقدم الاشعار بعقد الاجتماع العام-او تنظيم المسيرة لدى الحاكم الاداري قبل الموعد المعين لأجراء اي منها بثمان وأربعين ساعة على الاقل " .([1])

كما ان القانون اعطى للحاكم الاداري سلطة على الاجهزة الامنية لتنفيذ الاوامر الصادرة منة بخصوص التدابير الاحترازية اثناء وقبل انعقاد الاجتماع العام والتي قد تصل الى سلطة الحاكم الاداري بفض الاجتماع العام اذا رأى ان هذا الاجتماع يؤدي الى تعريض الارواح والممتلكات للخطر ، وهذا ما اكدت علية المادة السابعة من نفس القانون حيث نصت على "

---

[1] - الفقرة الاولى من المادة الرابعة من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته

للحاكم الاداري الامر بفض الاجتماع او تفريق المسيرة اذا رأى ان مجريات اي منها قد تؤدي الى تعريض الارواح او الممتلكات العامة او الخاصة للخطر او المساس بالسلامة العامة ".([1])

ومن هنا نجد ان الصلاحيات التي اعطيت للحاكم الاداري صلاحيات مطلقة على حق الاجتماع العام في الاردن التي منحتها له القوانين المنظمه لحق الاجتماع العام القديمه حتى بعد التعديلات التي حصلت عام 2011 فقانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 قبل التعديل كان يشترط موافقة الحاكم الاداري على عقد الاجتماع اما بعد التعديل الذي طرأ اصبح يكفي الاشعار قبل الموعد ب (48) ساعة لكن المشرع ابقى على سلطة الحاكم الاداري بفض الاجتماع بصورة مطلقة.

ان مثل هذه السلطات المطلقة للحاكم الاداري على حق الاجتماع العام في الاردن قد كرستها قوانين الاجتماعات العامة التي صدرت مسبقا وبنفس الاسلوب تقريبا. فقد نص قانون الاجتماعات العامة سنة 1933 و1953 " الملغيان " على ضرورة تقديم الاشعار بعقد الاجتماع العام الى المتصرف موقعاً من اشخاص لا يقل عددهم عن خمسة اشخاص على ان يكونوا من ذوي المكانة، وان يبين الاشعار المحل المقرر لعقد الاجتماع فيه واليوم والساعة التي سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه. كما منح كلا القانونيين الحق لقائد المنطقة او من يقوم مقامه بان يأمر بفرض الاجتماع بالقوة عند ضرورة اذا حدث ما يخل بالأمن والنظام العام او اذا لم تراع الشروط التي وضعها المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء).

اما في قانون الاجتماعات الحالي ، فلم يقرر اية مسؤولية قانونية في مواجهة وزير الداخلية والحاكم الاداري عن ممارسته صلاحياته القانونية المتصلة بالحق في الاجتماع العام.

---

[1] - المادة السابعة من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته .

وذلك اذا ما ثبت تعسفه في استخدام حقوقه في استثناء اجتماعات معينة من نطاق القانون او اصدار تعليمات تعسفية وغير دستورية تقيد من الحق في الاجتماع العام بصورة مخالفة لإحكام الدستور والقانون ، وهنا لا بد من الرجوع الى القواعد السابقة في مسؤولية الادارة عن اعمالها الضارة.

إلا ان تحديد مسؤوليات كل من الوزير والحاكم الاداري جراء تعسفه في استعمال صلاحياته المقررة في القانون من شانه ان يجعلهم اكثر حرصاً على عدم مخالفة احكام القانون وهو الامر الذي سيبعث الراحة والطمأنينة في نفوس الاردنيين بأنهم لن يسئ احد في استعمال صلاحياته القانونية على حق الاجتماع العام بشكل مخالفة لأحكام الدستور والقانون.([1])

ان اعطاء الحاكم الاداري ومن خلال الاجهزة الامنية التابعة له الحق في اتخاذ كافة التدابير الامنية والاحترازية الضرورية قبل وإثناء انعقاد الاجتماع العام تحت غطاء المحافظة على النظام والأمن العام والتي قد تصل الى فض الاجتماع يدخل ضمن مفهوم اختصاص الضبط الاداري ، والذي يقصد به حق السلطات الادارية في تقيد النشاط الخاص من خلال فرض قيود على ممارسة الافراد لهذا النشاط بهدف المحافظة على النظام العام بكافة عناصره (الامن العام والصحة العامه والسكينة العامه والآداب العامه).

اما بالنسبة لسلطة الفض فقد اعطى المشرع الاردني سلطة فض الاجتماع او تفريق المسيره للحاكم الاداري ، وهذا ما اكدته الماده (7) من قانون الاجتماعات العامة رقم (7) لسنه 2004 حيث نصت على انه : " للحاكم الاداري الامر بفض الاجتماع او تفريق المسيرة اذا رأى ان مجريات اي منها قد تؤدي الى تعريض الارواح او الممتلكات العامة او الخاصة للخطر او المس بالسلامة العامة ". ([2])

[1] د. ليث كمال . نصراوي . مرجع سابق ص . 96.
[2] - المادة السابعة من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته

مما سبق نستنتج ان المشرع الاردني حصر سلطة الفض بيد الحاكم الاداري فقط ولم يمنحها لسلطة ضبطية اخرى ، وبالتالي يلتزم رجال الضابطة العدلية بالتقييد التام بأوامر الحاكم الاداري المتعلقة بتنفيذ احكام هذا القانون.

ونستنتج ايضا ان المشرع اعطي للحاكم الاداري سلطة تقديرية واسعة لذا فان النص يشوبه بعض الغموض لان النص يتشدد على حرية الاجتماع العام.

ومن هنا نجد ان المشرع منح الحاكم الاداري صلاحيات واسعة في تقرير مصير الاجتماع العام بحجة تعريض الارواح والممتلكات للخطر ، وذلك دون تقيد او ضوابط واضحة يرجع اليها الحاكم الاداري عند اصدار قراره بفض الاجتماع العام فالمشرع كان في ذكر هذه الصلاحية يقصد المعنى الواسع لأنها تحتمل اكثر من تفسير شخصي ، خاصة اذا كان الحاكم الاداري يتعمد فض الاجتماع ، فمن عواقب ذلك يولد عدم الرضاء لدى الافراد ولا يشعرون بالأمن على انفسهم ولا على حقوقهم وخاصة اذا كان الفض من قبل الحاكم الاداري بواسطة رجال الامن العام وكان باستعمال العنف.

لذا فان تقرير الحق المطلق للحاكم الاداري بفض الاجتماع العام في القانون الاردني يتعارض مع المعايير والمواثيق الدولية المتعلقة بحماية الحق في الاجتماع العام .

بعبارة اخرى ، حينما يقر الدستور حرية من الحريات او حقا من الحقوق العامة ويعطي السلطة التقديرية للتدخل بالتنظيم ممارسة هذا الحق فقد اعطيت الادارة فرصة للتعسف في استعمال الحق وأصبح الحق الاصيل هو مجرد حبر على ورق.([1])

كان يتوجب على المشرع عندما اعطى هذا الحق للحاكم الاداري ان يتم التعامل معه على اساس انة قيد استثنائي ، وان يتم ممارسته وفقا للمعايير الدوليه التي تشترط ان تكون القيود المفروضة

---

[1] - أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 49

على حرية الاجتماع العام منصوصا عليها في القانون ، والتي تقتضيها الضرورة في المجتمع الذي يحترم الحريات وحقوق الانسان لحماية النظام العام وحماية حقوق الغير وحرياتهم.([1])

ومن هنا نلاحظ تغول السلطة الادارية (الحاكم الاداري) على حرية الاردنيين في الاجتماع العام على الرغم من التعديلات التي جرت على القانون عام 2011 ألا ان التعديلات ابقت على الفكرة الاساسية بان حق الاجتماع بالأردن يخضع لرحمة الحاكم الاداري.([2])

ونستنتج مما سبق ان القانون الذي يعلق حق الاجتماع العام على اراده الحاكم الاداري بالموافقة او المنع او الفض ، يبرءا حق الاجتماع من الحماية الدستوريه وحماية المواثيق الدولية لمثل هذا الحق المشروع ، لان المشرع عندما اعطى الحاكم الاداري كل هذه السلطات اعطاه اياها لشخصه الاعتباري والوظيفي ونسي ان الحاكم الاداري هو ليس ألا مجرد انسان معرض للصواب والخطى بل وألا التعسف والتغول في منح الافراد حقوقهم.

ومن هنا نرى ان المشرع الاردني قد خالف المعايير والمواثيق الدولية مخالفة صريحة بل افضل من المشرع لو انه انتهج نهج المشرع المصري الذي قيد سلطة رجال الامن في حل الاجتماع بحالات محدده هي :

1- اذا لم تؤلف لجنه للاجتماع او اذا لم تقم اللجنة بوظيفتها .

2- اذا خرج الاجتماع عن الصفه المعينه له في الاخطار .

3- اذا القيت في الاجتماع خطب او حدث صياح او انشدت اناشيد مما يتضمن الدعوة الى الفتنة او وقعت فيه اعمال اخرى من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات او في غيره من القوانين.

---

1. الماده (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيه والسياسية.

2. د. ليث كمال نصراوي – المرجع السابق – صفحة 32 .

4- اذا وقعت جرائم اخرى اثناء الاجتماع .

5- اذا وقع اضطراب شديد.

ان التعديلات التي جرت على قانون الاجتماعات العامه في عام 2011 ابقت على الفكره الاساسية بان حق الاجتماع في الاردن يخضع لرقابه الحاكم الاداري وسلطته في اتخاذ التدابير الامنية التي يراها مناسبة وفقا لأرادته المنفردة وان الاستثناء هو عقد اجتماعات عامه محدده لا تخضع لوصاية الحاكم الاداري.

فقد ابقى القانون المعدل على الماده 3 من القانون القديم 2004 والتي تحدد الاجتماعات العامه المستثناة من تطبيق احكام القانون عليها وهي الاجتماعات المتعلقة بالجمعيات الخيريه والشركات وغرف التجاره والصناعة والبلديات والنقابات المهنيه والأحزاب السياسيه شريطه ان تكون مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقا للتشريعات الناظمه لإعمالها وأنشطتها كما استثنى القانون الندوات والبرامج الاعلامية التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الرسميه والاجتماعات داخل اسوار الجامعات.

والاجتماعات لغاية الاحتفال بالمناسبات الوطنيه والدينية المنظمه من قبل لجان الاحتفالات لدى الوزارات والمحافظات والاجتماعات التي تعقد اثناء الانتخابات من تطبيق احكام قانون الاجتماعات العامه عليها وقد اضافت تعليمات تنظيم الاجتماعات العامه والتجمعات والمسيرات لسنه 2004 والصادرة بموجب احكام الماده 11 من قانون الاجتماعات العامه الى تلك الاجتماعات المستثناة التجمعات في مناسبات الافراح والأتراح واجتماعات الروابط والتجمعات العائليه ذات الصبغه الاجتماعية.

ان هذه الاجتماعات المستثناة من تطبيق احكام القانون هي بحكم طبيعتها لا يجب ان تخضع لأي رقابه اداريه على اعتبار انها اما اجتماعات خاصة بتحقيق الاهداف والغايات الخاصة بجهات ومؤسسات معينه كالجمعيات الخيريه والشركات والغرف التجاريه والنقابات المهنيه والندوات او انها اجتماعات عائليه بحته تتعلق بمناسبات اجتماعيه كالأفراح والأتراح هذا بالإضافة الى ان الاجتماعات المستثناة في الماده 3 من القانون لم ترد على سبيل الحصر بل على سبيل المثال حيث اعطي القانون وزير الداخليه الحق في استثناء ايه اجتماعات اخرى من نطاق تطبيق القانون وذلك بإرادته المنفردة ودون اي معقب وهو الامر الذي يجعل الرقابه على ممارسه حق لاجتماع العام في الاردن من عدمه بيد السلطة التنفيذيه ممثله بوزير الداخلية.([1])

ومن هنا نجد ان القانون الذي يعلق حق الاجتماع العام على اراده الحاكم الاداري بالموافقة او المنع ، ينفي عن حق الاجتماع صفته كحق دستوري ، لأنه ينحدر بهذا الحق انحدارا يجعله يستقر عند مجرد الامل في هذا الاجتماع ، في حين ان الامال المجردة لا ترقى الى مقام الحقوق بأي حال . ولذلك فان القانون الذي ينص على هذا التعليق هو قانون يسلب من الحق الدستوري كل مضمونه ويصبح مخالفا للدستور.

وكذلك ان تنظيم حق الاجتماع العام بمقتضى القانون يعني ان كتابه الاردنيين للحاكم الاداري برغبتهم في ممارسه حقهم في عقد اجتماع عام يقصد منها ان يقوم هذا الحاكم الاداري بتوفير قوات الامن الكافيه لحماية الاجتماع من ايه اعمال شغب تسئ الى ممارسه هؤلاء الاردنيين لحقهم ومنع اي خروج على النظام او المساس بالأشخاص او بالمصالح والأموال العامه والخاصة وفي هذه الحاله فان للحاكم الاداري التعاون مع القائمين على الاجتماع من اجل تنظيم

[1] - د. ليث كمال نصراوين – مرجع سابق – صفحة 26 ، 27 .

عقد هذا الاجتماع في وقت معين، في ضوء المهله التي يحتاجها هذا الحاكم الاداري لتوفير قوات الامن المطلوبة، خاصة وان هذه القوات قد تكون مشغولة بواجبات اخرى لها الاولوية.

اما فيما يتعلق بالإجراءات التنظيميه الخاصة التي تسبق تنظيم اي اجتماع عام في الاردن فقد اجرى عليها قانون الاجتماعات العامه المعدل لسنه 2011 تعديلا جوهريا بحيث الغى شرط الحصول على موافقة الحاكم الاداري الخطية المسبقة على طلب تنظيم اي اجتماع عام والذي كان القانون القديم يشترط الحصول عليها قبل 24 ساعة على الاقل من تاريخ الاجتماع العام او المسيره حيث تم استبدال موافقة الحاكم الاداري الخطية المسبقة بشرط تقديم اشعار بعقد الاجتماع العام الى الحاكم الاداري قبل الموعد المعين لأجراء اي منهما ب 48 ساعة على الاقل علي ان يتضمن ذلك الاشعار اسماء منظمي الاجتماع العام وعناوينهم الا انه ما يؤخذ على قانون الاجتماعية العامة المعدل لسنة 2011.

انه اشترط ان لا يقل عدد منظمي الاجتماع العام والموقعين على الاشعار عن سبعة اشخاص طبيعيين وان مثل هذا الشرط يخالف تعريف الاجتماع العام الذي لم يشترط عددا معيناً لانعقاد الاجتماع العام لذا كان عليه ان لا يحدد عدداً معيناً لتقديم الاشعار ، وتواقيعهم والغاية من الاجتماع ومكان وزمان اي منهما وذلك حتى نتمكن الجهات المعنية من توفير الحماية الضرورية للاجتماع العام والتسهيلات اللازمة لذلك حيث اعتبر قانون الاجتماعات العامه المعدل ان كل اجتماع عام يعقد دون اشعار الحاكم الاداري هو عمل غير مشروع.

ان مثل هذا التعديل على احكام قانون الاجتماعات العامه في الاردن يعد ايجابيا كونه يكرس حق الاجتماع الذي قرره الدستور ذلك ان النص السابق قبل التعديل كان يقيد حق الاردنيين في الاجتماع العام بشرط الحصول على موافقة الحاكم الاداري الخطية المسبقة والذي كان يملك الحق في رفض طلب عقد الاجتماع العام دون بيان ايه اسباب مقنعه ودون رقابه

عليه من اي جهة كانت ولا يغير في حقيقة الامر ان النص قبل التعديل كان يعتبر عقد الاجتماع العام موافقا عليه حكما في حال عدم اصدار الحاكم الاداري قراره برفض الطلب خلال المده القانونيه المحدده في القانون ذلك ان الحاكم الاداري كان دائما ما يتفادى تطبيق احكام القانون عند اصدار القرار برفض طلب عقد الاجتماع العام خلال المده القانونيه الممنوحة له.([1])

وفي النهاية يجب الاشارة الى ان السلطة او الصلاحيات التي اعطيت للحاكم الاداري للمحافظة على الامن العام الذي قد ينشئ من خروج الاجتماع العام عن هدفه او مقصده انما هي صلاحيات مقيدة يقوم الحاكم الاداري باستخدامها بالظروف الاستثنائية وليس في الحالات التي يكون فيها سير الاجتماع العام بالصورة الصحيحة.

اما فيما يتعلق بموضوع الاضرار التي قد تلحق بالغير او بأموالهم العامة او الخاصة من جراء الاخلال بالأمن او النظام العام اثناء انعقاد الاجتماع العام ، فقد اعتبر قانون الاجتماعات العامة المعدل سنة 2011 ان المسؤولية بشقيها (المدنية والجزائية) تقع على المتسببين بتلك الاضرار فقط دون المنظمين.

ألا ان القانون المعدل عالج حالة الاضرار والإخلال بالأمن العام والنظام العام التي تقع اثناء اي اجتماع عام غير مشروع في المادة (8) ، اي لم يتم اشعار الحاكم الاداري بانعقاده ، وفي هذه الحالة يجب ان يتحمل منظمو الاجتماع العام او الداعون اليه مع المتسببين بالضرر مسؤولية التعويض والمسؤولية الجزائية عن الاضرار التي تلحق بالأموال العامة او الخاصة وذلك بالتكافل والتضامن فيما بينهم جراء الافعال التي ارتكبت بسببهم.

---

[1] . د. ليث كمال نصراوي – المرجع السابق – صفحة 30 – 32 .

ومن هنا نجد انتقاد للمشرع مضمونه :

تضمنت المادة الثامنة من القانون فرض عقوبة على طالبي عقد الاجتماع او منظمو المسيره بالتكافل والتضامن في المسؤولية الجزائية ومن المعلوم انه في المسؤولية الجزائية لا يوجد ما يسمى بل التضامن كما هو الحال في القانون المدني بل تسمى اشتراك جرمي اي من ابرز الفعل الجرمي الى حيز الوجود وأيضا لا ثبوت للمسؤولية المدنية ما لم تثبت المسؤولية الجزائي.

المبحث الثاني

الضوابط التي ترد على حق الاجتماع

اجازت الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية فرض قيود تنظيمية على ممارسة الحق في الاجتماع العام وذلك في حالات وشروط معينة ، من هذه المواثيق الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948حيث جاء في الماده 2/29 على انه " يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقررها القانون فقط ، لضمان الاعتراف بحقوق الغير ..... .([1]) ألا انها لم تبين ما هي تلك القيود وطبيعتها والتي احالت تنظيمها الى التشريعات الوطنية في كل دولة على حده ، فطبيعة القيود الاجرائية على حق الاجتماع العام ونطاقها تختلف من دوله الى اخرى تبعا لنظام الحكم فيها ، ومدى تطور مفهوم الديمقراطية وحرية التعبير .

ففي الدول الغربية التي كرست فيها ثقافة المعارضة ومبدءا الرأي الاخر ، فان القيود التنظيمية على الحق في الاجتماع العام تكون اقل تقيدا من تلك التي تفرض في الدول النامية والتي تشهد تقيدا غير مبرر على الحقوق والحريات الاساسية .

وعلى الرغم من ذلك، فان طبيعة القيود الاجرائية التي يمكن فرضها على الحق في الاجتماع العام تتشابه في معظم الانظمة السياسية ، ألا انها تختلف عن بعضها البعض في

---

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – مرجع سابق – صفحه - 129

كيفية تطبيقها على الواقع ، فمعظم انظمة الحكم تشترط اجراء تنظيميا معينا لممارسة حق الاجتماع يتمثل في ضرورة اشعار السلطة الادارية مسبقا بعقد الاجتماع العام ومكان وزمان انعقاده ، وذلك لكي تتمكن السلطة الامنية من اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام اثناء عقد الاجتماع العام.([1])

ألا ان الية التطبيق لمثل هذه القيود التنظيمية تختلف من دولة لأخرى ، فهناك دول لا تكتفي بمجرد تقديم الاشعار الخطي المسبق ، بل تعلق عقد الاجتماع العام على موافقة السلطة الادارية بشكل يجعل تقرير حق الاجتماع العام من عدمه بيد السلطة الادارية . ومن الدول التي تعلق ممارسة الحق في الاجتماع العام على موافقة السلطة الادارية ، الاردن قبل تعديل قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 التي كانت تتطلب موافقة الحاكم الاداري على الاجتماع العام.

ومن القيود الاجرائية التي يمكن ان تفرض على الحق في الاجتماع العام تحديد طبيعة الاجتماعات العامة التي تخضع لأحكام قانون العام وتلك المستثناة من نطاق تطبيقه ، حيث تتسابق الدول بين بعضها في استثناء اجتماعات معينة من نطاق تطبيق قانون الاجتماعات العامة وحظر عقدها بحكم القانون ، وذلك من خلال تقرير حق منفرد للوزير المعني او الحاكم الاداري باستثناء اجتماعات معينة من الاحكام العامة لعقدها والمتمثلة في تقديم اشعار مسبق بانعقادها كما هو الحال في قانون الاجتماعات العامة الاردني والذي يعطي الحق لوزير الداخلية بان يستثني اجتماعات معينة من نطاق تطبيق القانون.

وسوف نتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب على النحو التالي :

[1] ـ د افكار عبد عبد الرازق عبد السميع ـ مرجع سابق ـ صفحة 130

حيث نوضح في المطلب الاول اخطار الادارة مسبقا بعقد الاجتماع وفي المطلب الثاني تحديد المكان والزمان للاجتماع ام المطلب الثالث فقد خصصناه لبيان قيود حرية الاجتماع العام.

المطلب الاول : اخطار الادارة مسبقا بعقد الاجتماع

يقصد مفهوم الاخطار مجموعة من البيانات ، يقدمها مجموعة من الاشخاص لجهة الادارة المختصة ، لأخطارها بعزمهم على ممارسة نشاط معين ، بقصد تمكينها من مراقبتهم واتخاذ الاجراءات اللازمة التي تمنع ضرره . ([1])

ويموجب قانون الاجتماعات العامة الاردني فان الاخطار يجب ان يقدم للحاكم الاداري مسبقا كما جاء في قانون الاجتماعات العامه رقم (7) لسنه 2004 الماده (4/أ) حيث نصت على :

((يقدم الاشعار بعقد الاجتماع العام او تنظيم المسيرة لدى الحاكم الاداري قبل الموعد المعين لإجراء اي منها ب (48) ساعة على الاقل)).([2])

ومن هنا يعد الاخطار من اخف اساليب الضبط الاداري التي يمكن فرضها على ممارسة حرية الاجتماع ، ويتمثل في التزام الافراد بإحاطة سلطات الضبط الاداري علما وبصفة مسبقة بانعقاد العزم على ممارسة حرية الاجتماع او النشاط محل الاخطار.([3])

فهنالك طائفة من الحريات العامة يفترض ان لا تتوقف ممارستها على ترخيص او اذن من جهة الادارة ، ويكفي ان يقوم الافراد وهم بصدد ممارستها بمجرد ابلاغ السلطات المختصة بذلك ، كما هو الحال في حق الاجتماع فالنشاط هنا غير محظور من حيث الاصل ، ولكن صون النظام العام يتطلب اخطار سلطات الضبط الاداري بالرغبة في ممارسته حتى تكون هذه السلطات على علم بالمخاطر التي يمكن ان تنجم عن ذلك وتعد اجهزتها لكل الاحتمالات

---

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق –صفحة 373

[2] - الفقرة الاولى من المادة الرابعة من قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته

[3] - د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 81

الممكنة ، اي ان هذا النظام يسعى الى التوفيق بين ممارسة الحريات العامة من جهة وبين متطلبات الحفاظ على النظام العام من جهة اخرى ، بحيث لا يتم اعاقة ممارسات هذه الحرية ولا ان تكون ممارستها مطلقة لا ضابط لها.([1])

فالإخطار في جوهره ليس طلبا او التماسا يقدم الى سلطة الضبط المختصة لنيل موافقتها على ممارسة الحرية وإنما هو مجرد تقديم بيانات ومعلومات لهذه السلطة لتكون على علم مسبق بما يراد ممارسته من الحرية والاستعداد لذلك.

ولذا تنحصر سلطة الادارة هنا في التحقق من صحة البيانات الوارده في الاخطار والتأكد من استيفاء الاجراءات التي يقررها القانون دون ان يكون لها الحق في ان توافق او ترفض ممارسة النشاط .([2])

وحتى عندما يقترن نظام الاخطار بسلطة الادارة في الاعتراض ، فانه يسمح للأفراد بممارسة الحرية التي اخطروا عنها بمجرد مضي المدة التي حددها القانون، بحيث يعتبر سكوت الادارة خلال تلك المدة بمثابة عدم الاعتراض منها على ممارسة هذه الحرية ، بعكس الترخيص الذي يجب ان يصدر به عادة قرار صريح ، لان المقصود بتحديد مدة معينة للبت في الترخيص هو مجرد حث الادارة على سرعة التصرف فيه دون أن يترتب على تراخيها في ذلك جواز ممارسة النشاط المطلوب ، باستثناء الحالة التي يمكن ان ينص فيها المشرع بشكل صريح على حق الافراد في ممارسة النشاط اذا لم ترد الادارة حتى نهاية المدة المحدودة ، كما ورد في المادة (5) من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم (7) لسنة 2004 على انة " على الحاكم الاداري اصدار الموافقة على الطلب او رفضه خلال (24) ساعة من تاريخ تقديمه اليه

[1]. الدكتور محمد علي الخلايلة – مرجع سابق – صفحة 63

[2] - أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع " – مرجع سابق - صفحة 82

.... وفي حال عدم اصدار اي قرار برفض الطلب يعتبر عقد الاجتماع او تنظيم المسيرة موافقا عليه حكما كما هو الحال في القانون القديم.([1])

* اما في فرنسا فان اخطار الادارة هو من اهم شروط ممارسة حرية الاجتماعات العامة التي تقررت بموجب القانون الصادر في 30 يونيو سنه 1881 وهي حرية ليست مطلقة بل حرية نسبيه ، لا يمكن ممارستها ألا بتوافر عدة شروط اوضحها المشرع الفرنسي ، وتتمثل في اخطار الادارة سلفا ، وتشكيل لجنة مسئوله عن تنظيم الاجتماع العام ، بالإضافة الى شروط تتعلق بمكان وزمان انعقاد الاجتماع.([2])

وقد اشترط القانون ايضا بعض البيانات التي يستلزم ان يشتمل عليها الاخطار ، ومنها بيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع ، وان يوقع عليه اثنان من الاشخاص المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية ، بشرط ان يكون احدهما على الاقل مقيما في الجهة التي ينعقد فيها الاجتماع.([3])

ويتعين ان يقدم الاخطار قبل موعد الاجتماع ب (24) ساعة على الاقل ، إلا اذا كان الاجتماع انتخابيا فتنقص المدة الى ساعتين فقط . وبمقتضى المادة الخامسة يعتبر الاجتماع انتخابيا اذا كان الغرض منه اختيار المرشحين لوظائف انتخابية عامة ، ولم يسمح بحضوره إلا لناخبي الدائرة والمرشحين وأعضاء المجلسين ووكلاء المرشحين.

[1] . الدكتور محمد علي خلايلة ، المرجع السابق ، صفحة 64

[2] - د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 84

[3] – د . افكار عبد الرازق عبد السميع –حرية الاجتماع " – صفحة 375

وعليه اذا كانت سلطة الادارة في منح الترخيص او رفضه مقيدة بعدة ضوابط فأنها ازاء الاخطار تكون اكثر تقيدا ، فهي سلطة تقتصر على مجرد التحقق من صحة البيانات الواردة في الاخطار واستيفائه للشروط والأحكام التي قررها القانون.([1])

الطبيعة القانونية لنظام الاخطار:

الاخطار نظام وقائي ، لان للإدارة ازاء الاخطار سلطة المعارضة فيه ، وهذه السلطة مقررة لصالح المجتمع وحمايته من الاضرار التي قد تنتج عم ممارسة الحرية بغير استيفاء الشروط المقررة في القانون.

ويرى البعض انه بالرغم من ان الاخطار نظام وقائي لا يتعارض مع الحريات والحقوق المعنوية ، لأنه لا يقيد ممارستها ألا بمقدار بسيط بالقياس الى التقييد المترتب على فرض نظام الترخيص.([2])

* اما في القانون المصري فان اخطار الادارة نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر حيث جاء فيها (يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو تسيير موكب أو تظاهرة أو يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة، ويتم الإخطار قبل بدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بثلاثة أيام عمل على الأقل وبحد أقصى خمسة عشر يوما وتقصر هذه المدة إلى أربع وعشرين ساعة إذا كان الاجتماع انتخابيا، على أن يتم تسليم الإخطار باليد أو بموجب إنذار على يد محضر) ([3])

---

[1] - د. محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 492

[2] - د. سعد عصفور – حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا و مصر – مرجع سابق – صفحة 256

[3] - المادة الثامنة من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامه والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013 والصادر بتاريخ 27 نوفمبر 2013

وقد حددت هذه المادة السلطة التي يقدم اليها بالأخطار وهي قسم او مركز الشرطه الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع.

واشترط المشرع ان يقدم الاخطار قبل موعد الاجتماع بثلاثة ايام على الاقل، وتقل هذه المدة الى اربع وعشرين ساعة في حالة كان الاجتماع انتخابيا.

ثانيا – البيانات التي يجب ان يشمل عليها الاخطار هي :-

1- موضوع الاجتماع، والغرض منه مع بيان عما اذا كان الغرض هو محاضره او مناقشة او اجتماع انتخابي، ومن الطبيعي ان يكون الغرض مشروع.

2- تشكيل اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع.

3- الزمان والمكان المحددان لانعقاد الاجتماع ، وهو ما نوضحه بعد قليل .

4- توقيعات خمسة افراد او اثنين في حالة الاجتماع الانتخابي من المتوطنين من اهل المدينة او الجهة التي سيعقد فيها الاجتماع والمعروفين بين اهلها بحسن السمعة والمتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية ، مع توضيح اسم كل منهم وصفته وصناعته ومحل توطنه.([1])

ثالثا – خصائص الاخطار وهي :

1- انه قيد على ممارسة الحريات العامة لأنه غالبا ما يضع شروطا معينه لممارسة الحرية، علاوة على تخويله للإدارة حق الاعتراض على ممارستها اذا راءت في حدود سلطتها التقديرية ان الشروط المتطلبة بشأنها غير متوفرة .

2- انه نظام عادي وليس استثناء حيث ان تقييد الاخطار للحرية لا يعني انة يعتبر استثناء على الحرية وإنما هو اجراء عادي يتفق معه تماما .

[1] ـ أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع – مرجع سابق - صفحة 136

3- انه يصدر من جانب الافراد وليس من جانب الادارة على الرغم من اعتباره احد اساليب الضبط ، اذا تبدو تلك الصفة واضحة في رد الفعل الذي يقابل بة الاخطار من جانب سلطات الضبط سلبا كان ام ايجابا.

4- انه نظام نهائي غير قابل للإلغاء حيث يكسب حقا في ممارسة النشاط المخطر عنة بشكل دائم وبنفس الصفه المخطر عنها ، دون امكان تعديلها بالطريق الاداري إلا استثناء وبنص خاص.([1])

ونلاحظ ان المشرع الاردني لم يعط تعريفا للأخطار في قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته بل اكتفى بمصطلح الاشعار عندما ذكره في نص المادة الرابعة فقرة أ حيث جاء فيها " يقدم الاشعار بعقد الاجتماع العام وتنظيم المسيرة لدى الحاكم الاداري قبل الموعد المعين لإجراء اي منها بثمان وأربعين ساعة على الأقل ".

كما وجدنا ان المشرع الاردني لم يتطرق بصوره مباشره لتعريف الاخطار وهذا يعتبر انتقادا علية انه اجحف في تعريف المفردات الخاصة بالاجتماع العام في القانون رقم 7 لسنة 2004 رغم التعديلات التي جرت عليه ألا اننا نلاحظ القصور فيه من هذه الناحية فكان عليه ان ينتهج نهج المشرع المصري عندما عرف كافة المفردات التي تتعلق بحق الاجتماع.

[1] - نقلا عن / أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة -89

المطلب الثاني: تحديد المكان والزمان للاجتماع

يقصد بعنصر " **المكان** "هو تحديد مكان عقد الاجتماع تحديداً منافياً للجهالة وذلك لمعرفه الحاكم الاداري ماهي التدابير اللازم اتخاذها لتامين مثل هذا المكان.

ويجب ان يعقد الاجتماع العام في اماكن عامة ويقصد بالمكان العام هو كل مكان يكون الدعوة اليه عامة .

لهذا يكون ان يعتبر الاجتماع عاما حتى لو عقد في مكان خاص.

اما عنصر" **الزمان** "ان يكون الافراد وقتياً وعرضياً وغير منتظم. فهو اجتماع مؤقت بفترة زمنية معينة. وبهذا يختلف الاجتماع العام عن جميع صور التجمعات العرضية غير المخطط والمنظم لها والجمعيات كافة.

ولأهمية العنصرين (عنصر المكان وعنصر الزمان) جاء ذكرهما صراحة في قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته في الفقرة ب من المادة الرابعة حيث نصت على " يجب ان يتضمن الاشعار اسماء منظمي الاجتماع العام او المسيرة وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع او المسيرة ومكان وزمان اي منهما " .([1])

لذا فان الاجتماع العام طابعاً وقتيا عارضاً ناهيك عن الرابطة التي تجمع بين اعضاء الجمعية ، فهي رابطة تتصف بالقوة والديمومة ، لهذا قد لا يلتقي اعضاء الاجتماع مرة اخرى في المستقبل كما ان الاجتماع العام لا يخلق اية علاقة تتسم بطابع الديمومة والثبات.([2])

لقد وضع المشرع الاردني هذا القيد على الحق في الاجتماع العام من اجل إتاحة المجال امام السلطات الادارية باتخاذ كافة الاجراءات والتدابير الاحترازية اللازمة للمحافظة على الامن والنظام العام قبل وأثناء انعقاد اي منها .

[1] - الفقرة ب من المادة الرابعة لقانون الاجتماعات العامة الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته .

[2] . د. مالك هاني خريسات. مرجع سابق. ص 32.

وأننا نتفق مع المشرع على اعطاء هذه الاهمية لعنصري الزمان والمكان لأنه من الصعب على سلطات الضبط الاداري القيام بواجباتها الضبطية تجاه الاجتماع العام دون معرفة العناصر الاساسية ألا وهي عنصر الزمان والمكان وعدم معرفتهم نصبح امام صعوبة في اتخاذ الاجراءات الازمة واتخاذ التدابير الاحترازية الواجب اتخاذها قبل البدء بأي اجتماع عام.

وبالرغم من اهمية مثل هذا الاجراء ألا ان قانون الاجتماعات العامه لم يذكر صراحة الهدف من تقديم هذه البيانات للحاكم الاداري ولا على التدابير الاحترازية الضرورية التي يتوجب على الحاكم الاداري اتخاذها قبل وأثناء الاجتماع العام للمحافظة على النظام والأمن العام.

مما سيزيد من احتماليه تعسف الحاكم الاداري في هيمنته على الاجتماعات العامه في الاردن وبالتالي من عدم رضا المشاركين عن ايه تدابير امنيه تتخذ من قبله.

ويجب ذكر امر مهم هنا هو تحظر عقد الاجتماعات في اماكن العبادة والمدارس او في غيرها من محال الحكومة ألا اذا كانت المناقشة التي يعقد الاجتماع لأجلها تتعلق بغاية او غرض مما خصصت له تلك الاماكن والمحال .([1])

وقد اعطت المواثيق الدولية الحق للدولة الاعضاء بان تفرض القيود ضرورية هذا الحق طبقاً لأحكام قوانينها الوطنية وبشرط ان تشكل هذه القيود تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصياغة الامن القومي والسلامة العامة وحماية حقوق الاخرين وحرياتهم.([2])

فمن اهم الضوابط والشروط الواجب توافرت عند تقييد الحق في الاجتماع العام بموجب الاتفاقيات والمعاهدات الدولية هي:

---

[1] ـ أ د . عمرو احمد حسبو ـ حرية الاجتماع " دراسة مقارنة " جامعة طنطا ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة -1999- ص 137

[2] . المادة(21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الحديثة والسياسية.

1. وجود حالة طوارئ عامة تهدد حياة الامة وتشكل تهديدا استثنائياً على الامن والنظام العام مما يبرر تقيد الحقوق والحريات الفردية ومن ضمنها الحق في الاجتماع العام.

وهو ما اكدت عليه المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الدينية السياسية لعام 1966. بقولها انه " في حالت الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الامة المعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الاطراف ان تتخذ في اضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد...."

2. ان يكون التقيد على الحق في الاجتماع العام بالقدر اللازم لمواكبة حالة الطوارئ العامة.
3. ان لا ينطوي التقيد على الحق في الاجتماع العام عل تمييز بين الافراد. اذا يجوز بأي حال من الاحوال اللجوء الى تقيد الافراد في عقد اجتماعات عامة وتبريره على اساس العرق او اللون او الدين او الاصل الاجتماعي.
4. ان يوجد نص قانوني يسمح بتقيد حق الاجتماع العام ويحدد القيود التي يمكن فرضها في التشريع الداخلي للدولة طالبة التقيد. ([1])
5. أن تكون الغاية التي تسعى الدولة لتحقيقها من وراء تقيد الحق في الاجتماع العام مشروعة تمثل في الحفاظ على الامن الوطني والرفاه الاقتصادي للدولة.

[1] - راجع الدكتور محمد موسى : تطبيق اتفاقية الامم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيرة من ضروب المعاملة او العقوبة القاسية او اللاانسانية او المهينة – منشورات مركز عدالة – صفحة 15 .

6. ان لا يؤدي التقييد على حق الاجتماع العام الى المساس بمكونات المجتمع الديمقراطي فالقيود التي تفرض يجب ان لا تؤدي الى اهدار الحقوق والحريات الاساسية الاخرى.([1])

7. ان يتوافق التقييد على الحق في الاجتماع العام مع الالتزامات الدولية الناشئة على عاتق الدولة بموجب الاتفاقيات الدولية والإقليمية الاخرى ، لا سيما قواعد القانون الدولي الانساني او القانون الدولي العرفي .

*** اما بالنسبة لموقف المحكمة الدستورية العليا المصريه من تقيد حرية الاجتماع : -**

من المبادئ التي استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا ان الحقوق التي كفلها الدستور لا يجوز تقيدها ألا في الحدود التي لا تنال من محتواها وان تكون هذه القيود بنص الدستور . وفي ذلك ذهبت هذه المحكمة الى " ان من المقرر انة اذا كفل الدستور حقا من الحقوق ، فان القيود علية لا يجوز ان تنال من محتواه ألا بالقدر وفي حدود التي ينص عليها الدستور ..... " وقد اكدت المحكمة " ان هذه القيود مرجعها الى النصوص الدستورية ذاتها ، ولا يجوز ان يقاس تشريعيا عليها وألا كان القانون مخالفا للدستور ".

ومن ثم فانه لا يجوز تقييد حرية الاجتماع ألا بالقدر المنصوص عليه بالدستور وأي قانون يتجاوز حدود هذه القيود يعتبر قانونا مخالفا للدستور.([2])

وقد اكدت المحكمة الدستورية العليا المصريه

" ان هدم حرية الاجتماع ، انما يقوض الاسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم يكون مستندا الى الارادة الشعبية . ولا تكون الديمقراطية فيه بديلا مؤقتا ، او اجماعا زائغا ، او تصالحا مرحليا لتهدئة الخواطر بل شكلا مثاليا لتنظيم العمل الحكومي وإرساء قواعده . ولازم

[1] - د . ليث كمال نصراوي - مرجع سابق - صفحة 37 وما بعدها

[2] . نقلا عن / د افكار عبد الرازق عبد السميع ، حرية الاجتماع ، مرجع سابق ، 2002، صفحة 445

ذلك امتناع تقييد حرية الاجتماع ألا وفق القانون ، وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية وترتضيها القيم التي تدعو الية .... ".

وبذلك فان هذه المحكمة اجازت تقييد حرية الاجتماع ولكن بشروط محددة :-

1- ان يكون القيد وفقا للقانون وان يكون هذا القانون مطابقا للدستور فلا يتجاوز القيود الواردة بالدستور ، وذلك بزيادة هذه القيود وألا اعتبر قانونا مخالفا للدستور.

2- ان تكون هذه القيود ي حدود النظم الديمقراطية فلا تؤدي هذه القيود الى القضاء على الديمقراطية وألا اعتبرت قيودا غير مشروعه ومخالفة للدستور.

3- ان تكون هذه القيود للمحافظة على قيم محددة تدعو اليها ، فلا تكون هذه القيود لمجرد هدم حرية الاجتماع او لإغراض تخص الحكام بذواتهم وعند ذلك تعتبر قيودا غير دستورية.

وقد ربطت المحكمة الدستورية العليا بين حرية الاجتماع ونظام الحكم فقد اعتبرت هذه الحرية من الاسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم ، كما اعتبرتها اساس الديمقراطية فلا تقوم بدونها ، واعتبرت ان تنظيم العمل الحكومي المثالي وإرساء قواعد لا يقوم بدون حرية الاجتماع وهي بذلك قد اعتبرت ان " هدم الحرية الاجتماع " انما يقوض الاسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم يكون مستندا الى الارداه الشعبية ، ولا تكون الديمقراطية بديلا مؤقتا ، او اجماعا زائغا ، او تصالحا مرحليا لتهدئة الخواطر ، بل شكل مثاليا لتنظيم العمل الحكومي وإرساء قواعده.([1])

في النهاية فان ابقاء اليد العليا للسلطة الادارية في تقرير حق الاجتماع في الاردن وتقدير ما يستدعي التدخل به من اجراءات وتدابير امنيه يتنافى مع ابسط قواعد الاصلاح السياسي

[1] - د. افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 446 وما بعدها.

وإطلاق الحريات الدستوريه الذي تعهدت الحكومة القيام به ويجعل من التعديلات الاخيرة على قانون الاجتماعات العامه دون مستوى الطموح الشعبي.

وهو الامر الذي يثير استغراب كيفيه اقرار مجلس ألامه الاردني تلك التعديلات والتي وان حققت خطوه ايجابيه للإمام من خلال استبدال شرط موافقة الحاكم الاداري على تنظيم اي اجتماع عام مجرد الاشعار قبل مده 24 ساعة فقط ألا انها ما زالت اقل من الطموحات المرجوة ذلك ان قانون الاجتماعات العامه المعدل لسنه 2011 ما زال يكرس سطوه الحاكم الاداري على حق الاردنيين في الاجتماع العام وهو يشكل عائقا امام ممارستهم للحقوق والحريات التي كفلها لهم الدستور الاردني.

المطلب الثالث

قيود حرية الاجتماع العام:

ثمت قيود على حرية عقد الاجتماع العام ، سنبينها فيما يلي :

اولا_ منع الاجتماع العام

يجوز لهيئات الضبط الاداري بموجب القانون المصري منع الاجتماع العام قبل انعقاده حيث قالت يجوز للمحافظ او المدير او السلطة البوليسيه في المركز منع الاجتماع اذا رأوا ان من شانه ان يترتب عليه اضطراب في النظام او الامن العام بسبب الغاية منه او بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسه له او بأي سبب خطير على ذلك ويبلغ اعلان المنع الى منظمي الاجتماع او الى احدهم بأسرع ما يستطاع وقبل الموعد المحدد للاجتماع بست ساعات على الاقل.([1])

ويعلق هذا الاعلان على باب المحافظه او المديريه او المركز وينشر في الصحف المحليه اذا تيسر ذلك ويجوز لمنظمي الاجتماع ان يتظلموا من امر المنع الى الوزير الداخليه فإذا كان الامر صادرا من سلطه بوليس المركز فيقدم التظلم الى المدير اما الاجتماعات الانتخابية فلا يجوز منعها ابدا. ([2])

مفاد هذا ان المشرع اعطى لهيئات الضبط الاداري الممثله في المحافظ او مدير الامن او رجل البوليس العادي حق منع الاجتماع العام قبل انعقاده.

فقد ساوى المشرع بين كافه رجال الضبط الاداري مع اختلاف درجاتهم الوظيفية فيما يتعلق بإصدار قرار منع الاجتماع ، وهذا يعتبر قيدا واضحا لحرية الاجتماعات العامه ، هذا بالإضافة الى ان المشرع لم يحدد اسبابا معينه لمنع الاجتماع.

[1] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – المرجع السابق – صفحة 384

[2] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع – مرجع سابق – صفحة 383

فبعد ان حدد بعض اسباب منع الاجتماع اطلق هذه الاسباب بالنص بعبارة لم تحدد اسباب معينه للمنع حيث قال " او بأي سبب خطير غير ذلك".

ويجب ان لا ننسى ان المشرع وضع قيدا على قرار المنع وهو ان يعلن قرار المنع لمنظمي الاجتماع او لأحدهم قبل الاجتماع بست ساعات على الاقل ومن هنا نستنتج ان المشرع اراد تضيق الخناق على منظمي الاجتماع حيث توجد صعوبة في ابلاغ جميع منظمي الاجتماع بقرار المنع قبل الانعقاد بست ساعات.

كما ان المشرع اعطى هيئات الضبط الاداري الحق في منع الاجتماع قبل الموعد بست ساعات على ان يبلغ هذا المنع لمنظمي الاجتماع بأسرع ما يستطاع ويعلق هذا الاعلان على باب المحافظه او المديريه او المركز وينشر في الصحف المحليه .

ولنا في هذا السياق ان نتساءل هل الست ساعات تكفي لهذه الامور ؟ وهل هذا الابلاغ يعوض منظمي الاجتماع عن ما تحملوه من نفقات في تجهيز الاجتماع وعن المجهود المبذول في ذلك التجهيز ؟[1]

ومن ما يخفف هذا القيد ان المشرع اعطى لمنظمي الاجتماع حق التظلم من امر المنع وهذا التظلم يقدم لوزير الداخليه او الى مدير الامن وذلك اذا كان امر المنع صادرا من سلطه البوليس المركزي ، وهذا بالإضافة الى حق اقامه دعوى الالغاء امام مجلس الدوله بما له من اختصاص بإلغاء ووقف تنفيذ القرارات الادارية التي تصدر مخالفه للقانون .

وقد اجاز قانون الاجتماعات المصري النافذ لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن – وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب او التظاهرة –على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الامن والسلم، أن يصدر قرارا مسببا يمنع الاجتماع

1 - د . سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – صفحه 330

العام أو الموكب أو التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان أخر او تغيير مسارها، على أن يبلغ مقدمي الإخطار بذلك قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل. ومع عدم الإخلال باختصاص محكمة القضاء الإداري، يجوز لمقدمي الإخطار التظلم من قرار المنع أو الإرجاء إلى قاضي الامور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة على ان يصدر قراره على وجه السرعة.([1])

وهنا نلاحظ بالرغم من التعديلات التي جرت على قانون الاجتماعات العامة المصري ومع قيام الثورات الى ان المشرع المصري ابقى على مثل هذا القيد على الحق في الاجتماع العام كما ذكر في نص المادة السابقة ومن هنا نستنتج انة ما زال الحق في الاجتماع يقع تحت اهواء سلطات الضبط ولكن وضع له شروطا والدليل على ذلك عندما قال المشرع اذا حصلت جهات الامن ... على معلومات جدية او دلائل عن وجود ما يهدد الامن والسلم ان يصدر قرار مسببا بمنع الاجتماع العام او الموكب او التظاهر ..

ومن هنا لابد من بيان الشروط الواجب توافرها حتى يتسنى لسلطات الضبط منع الاجتماع وهي:

1- ان يصدر قرار المنع من وزير الداخلية او مدير الامن المختص فقط .

2- ان تكون المعلومات التي يترتب عليها قرار المنع جدية.

3- ان تكون هذه المعلومات تتضمن ما يهدد الأمن والسلم.

4- ان تصل هذه المعلومات قبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام.

5- ان يكون قرار المنع مسببا .

---

[1] - المادة العاشرة من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013

اما بالنسبة للمشرع الاردني لم يتطرق لمثل هذا القيد في قانون الاجتماعات العامة الاردني وتعديلاته رقم 7 لسنة 2004.

ثانيا _ حضور هيئات الضبط الاداري للاجتماع العام:

اعطت بعض التشريعات في تضييق على حرية الاجتماع ، كالتشريع المصري سلطه الضبط الاداري الحق بحضور الاجتماع العام.

وكان المسوغ هو تمكين الافراد من ممارسه حقهم في الاجتماع العام ولحماية هذه الحرية ومنع أي عدوان يقع على هذه الحرية او على منظمي الاجتماع.

ألا ان الواقع يكشف عن مقصود المشرع ، فالمشرع اطلق العنان لسلطه الضبط وذلك عندما ترك المجال مفتوحا امام سلطة الضبط في ان تحضر الاجتماع وهذا بسبب ازعاج للإفراد المشتركين في الاجتماع وقد يختارون مكانا يقلق المتحدثين مما يؤدي الى عدم تمكينهم من القاء الخطب المراد القاؤها في الاجتماع.([1])

وهذا معناه الحقيقي مصادره هذا الحق فهذا القيد يؤدي الى عدم التمكن الفعلي لممارسه هذا الحق .وقد يتخذ ها القيد كحجه لتعطيل الاجتماع كان يجلس احد رجال البوليس فوق منصة الخطابه ولا يوجد ما يمنع ذلك.

وهذا ما نص عليه المشرع المصري في المادة الحادية عشر عندما قال " وإذا صدر خلال الاجتماع العام أو التظاهرة أي فعل من المشاركين فيها يشكل جريمة يعاقب عليها القانون أو خروج عن الطابع السلمي للتعبير عن الرأي يكون لقوات الأمن بالزي الرسمي، وبناء على أمر

---

[1] - أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع " دراسة مقارنة " – جامعة طنطا – دار النهضة العربية – القاهرة -1999- ص 144

من القائد الميداني المختص فض الاجتماع العام أو تفريق الموكب أو التظاهرة ، والقبض على المتهمين بارتكاب الجريمة ".([1])

ومن هنا نرى ان المشرع المصري وضع هذا القيد في قانونية الجديد عندما قال لقوات الامن بالزي الرسمي وبناء على امر من القائد الميداني المختص .

بمعنى انه ابقى على هذا القيد بحضور هيئات الضبط الاداري للاجتماع العام .

اما المشرع الاردني لم ينص صراحة على هذا القيد على حرية الاجتماعات العامة لكن في نص المادة السادسة من قانون الاجتماعات العامة الاردني قال " يتخذ الحاكم الاداري اثناء انعقاد الاجتماع او القيام بالمسيرة جميع التدابير والإجراءات الامنية الضرورية للمحافظة على الامن والنظام وحماية الاموال العامة والخاصة ، وله تكليف الاجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام ".([2])

3_ فض الاجتماع العام :

لم تكتف التشريعات بالتضييق على الاجتماعات العامه بالمنع او بحضور سلطات الضبط الاداري لها بل توسعت في القيود على حرية ممارسه الاجتماع العام وذلك بان اعطى لسلطة الضبط الاداري الحق في فض او حل الاجتماع.([3])

وهذا ما جاء به المشرع المصري في قانون رقم 107 لسنة 2013 عندما نص في المادة (11) :

وإذا صدر خلال الاجتماع العام أو التظاهرة أي فعل من المشاركين فيها يشكل جريمة يعاقب عليها القانون أو خروج عن الطابع السلمي للتعبير عن الرأي يكون لقوات الأمن بالزي

---

[1] - المادة الحاديه عشر من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013 .
[2] - المادة السادسة من قانون الاجتماعات العامة الاردني وتعديلاته رقم 7 لسنة 2004 .
[3] - أ د . عمرو احمد حسبو – مرجع سابق – صفحة 145

الرسمي، وبناء على أمر من القائد الميداني المختص فض الاجتماع العام أو تفريق الموكب أو التظاهرة ، والقبض على المتهمين بارتكاب الجريمة ".([1])

وفي مادة (12) :

تلتزم قوات الأمن في الحالات التي يجيز فيها القانون فض أو تفريق الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة في أن تقوم بذلك وفقا للوسائل والمراحل الآتية

مطالبة المشاركين في الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بالانصراف الطوعي بتوجيه انذارات شفهية متكررة وبصوت مسموع ، بفض الاجتماع العام أو الموكب او التظاهرة متضمنة تحديد وتأمين الطرق التي يسلكها المشاركون لدى انصرافهم .([2])

في حالة عدم استجابة المشاركين في الاجتماع العام أو الموكب او التظاهرة للإنذارات بالانصراف تقوم قوات الأمن بتفريقهم وفقا للتدرج الآتي: استخدام خراطيم المياه، استخدام الغازات المسيلة للدموع، استخدام الهراوات

وهذا أن دل على شئ انما يدل على تقيد المشرع لممارسه حرية الاجتماع.

وقد اجاز المشرع فض الاجتماع نتيجة الخروج عن الصفه المعينه له في الاخطار، ألا انه قد يخرج الاجتماع عن هذه الصفه دون اخلال بالنظام العام ، وذلك مثل تحول موضوع المناقشه في الاجتماع الى الاحتفال بمناسبة دينيه او مناسبة اخرى قوميه . فما هو الاخلال في هذا التحول. من ذلك يتضح مدى تقيد المشرع لممارسه حرية الاجتماع خاصة اذا كان الدافع الى فض الاجتماع مثل هذا السبب وكثيرا ما تلجا الادارة الى فض الاجتماع متذرعة بأسباب واهية يتبين انا مما سبق ذكره ان المشرع خول للإدارة سلطه فض الاجتماع في احوال عديدة لا

[1] - المادة الحاديه عشر من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013

[2] - المادة الثانيه عشر من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013

تحقق فيها ضرورة المحافظه على الامن العام لان هذه الامور لا تكفي بذاتها ان تلجأ الادارة الى فض الاجتماع ما لم يحدث شئ يهدد او يخل بالأمن العام بالفعل.([1])

اما بالنسبة لموقف المشرع الاردني لهذا القيد فقد وضع مثل هذا القيد على الحق في الاجتماع العام حيث نصت المادة السابعة من قانون الاجتماعات الاردني رقم 7 لسنة 2004 وتعديلاته على " للحاكم الاداري الامر بفض الاجتماع او تفريق المسيرة اذا راى ان مجريات اي منها قد تؤدي الى تعريض الارواح او الممتلكات العامة او الخاصة للخطر او المس بالسلامة العامة ".([2])

وهنا نجد ان المشرع الاردني سار على خطى المشرع المصري في فرض هذا القيد على الحق في الاجتماع العام إلا ان الاختلاف هو ان المشرع الاردني اعطى هذه السلطة للحاكم الاداري وليس لوزير الداخلية او مدير الامن المختص والانتقاد للمشرع الاردني انه لم يضع شروط لفض الاجتماع كما وضحها نضيرة المصري بل تركها مبهمة عندما قال اذا راء (الحاكم الاداري) ان مجريات اي منها قد تؤدي الى تعريض الارواح ..... اي ترك التقدير في فرض قيد فض الاجتماع العام لسلطة الحاكم الاداري التقديرية ، وهو ما اوضحناه انفا .

[1] - د. افكار عبد الرازاق عبد السميع – مرجع سابق – صفحة 390

[2] - المادة السابعة من قانون الاجتماعات العامة الاردني وتعديلاته رقم 7 لسنة 2004

الفصل الثالث

الرقابه القضائية على قرارات سلطه الضبط الاداري المتعلقة بحق الاجتماع:

يلعب القضاء دورا مؤثرا في حماية الحقوق والحريات عن طريق تطبيق مبدأ المشروعة وسيادة حكم القانون وتحقيق التوازن بين السلطة والحرية. اذ يلزم تحقيق التوازن بين امرين متعارضين وهما : تمكين الدولة من القيام بمسئولياتها وهو ما يستوجب منحها اوفى السلطات، وتحصين حريات الافراد لتلافي مخاطر الاستبداد بهذه السلطات. ولا سبيل الى حل هذا الصراع ألا بتخويل الدولة السلطات اللازمة لها، وفي ذات الوقت توفير الضمانات التي تحول دون اساءة استعمال هذه السلطات. وفي مقدمة هذه الضمانات الأخذ بالرقابة القضائية على الاعمال الصادرة من السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقا لمبدأ المشروعية وسيادة احكام القانون.([1])

ونظرا لان قرارات الضبط الاداري تصطدم بالحريات الفردية وتقييد منها ، فقد حرص القضاء الاداري على خضوعها لرقابة قضائية واسعة ، تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يبسطها القضاء الاداري على سائر القرارات الادارية ، حيث يخضع ملائمة قرارات الضبط الاداري لرقابته ومن ثم فلا يعتبر القرار الضبطي مشروعا ألا اذا كان ملائما بمعنى ان شرعية الاجراء الضبطي انما تتوقف على حسن تقدير سلطة الضبط الاداري ووزنها للظروف التي تحيط بقرار الضبط ، فلا يكون قرار الضبط مشروعا ألا اذا كان ملائما ، اي جاء بالقدر الذي يكفل حماية النظام العام دون ان يتجاوز ذلك الى الانتقاص من حريات الافراد وتقيدها بلا مبرر.([2])

ان الضمانات القضائية التي تتحكم في التوازن الذي يكون بين تدابير الضبط الاداري ومقتضيات النظام العام تنحصر في مهمة القاضي الاداري في تحديد مضمون الحرية ومفهوم النظام العام .

---

[1] - أ د . عمرو احمد حسبو – حرية الاجتماع " دراسة مقارنة " – جامعة طنطا – دار النهضة العربية – 1999- ص 157

[2] - د . محمد حسنين عبد العال – رقابة مجلس الدولة لقرارات الضبط الاداري – دراسة تحليلية لاحكام القضاء – دار النهضة العربية – القاهرة – صفحة 5

وبالمقابل فان مهمة القاضي الاداري تكمن كذلك في الحفاظ على الحريات العامة من تعسف سلطات الضبط الاداري ، وبهذا كان للقاضي الاداري الفرنسي دور كبير في ارساء قواعد تحكم العلاقة بين الضبط الاداري والحريات ، فتارة كان يفسر مضمون الحرية في ضوء ما تتطلبه المنازعة من الحلول ، وتارة اخرى كان يتكفل بتحديد مفهوم النظام العام ، فتكفل بهذه المهمة بكل مرونة وبراعة وبالقدرة الكاملة على تقدير ما تحتمه الظروف والملابسات وبذلك تمخض من هذا الدور الذي لعبة القاضي الاداري الفرنسي اصول عامة سيطرت على العلاقة الموجودة بين تدابير الضبط الاداري والحريات العامه.([1])

وسنقوم في هذا الفصل بدراسة الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري في .

المبحث الاول : الرقابة القضائية على الاركان الشكلية

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على الاركان الموضوعية

[1] – محمود سعيد الدين الشريف ، فلسفة العلاقة بين الضبط الاداري والحريات ، القاهرة ، مجلة مجلس الدولة المصري ، العدد 16، ص 45 ، 1969

المبحث الاول :الرقابه على الاركان الشكليه

الأركان الشكليه هي ركني الاختصاص والشكل ويقصد بالاختصاص صدور القرار الاداري من الجهة المخوله بذلك قانونا اما شكل القرار كيفية اتخاذ القرار الاداري اي شكل القرار او الصورة التي يوضع فيها القرار والإجراءات التي يجب ان تتبع في اصداره سواء اتخذت هذه الصورة الكتابة او اتخذت صورة اخرى غير الكتابة، كان يصدر القرار شفاهة او بطريق الاشارة او السكوت الذي يعني الرفض او القبول.

ومن هنا للقرار الاداري المتعلق بحق الاجتماع العام اركان الشكلية هي شروط شكلية يجب مراعاتها عند اصدار القرار الاداري بالنسبة لحق الاجتماع سواء بالمنع او الفض وأي مخالفة بها لهذه الشروط الشكليه في اتخاذ القرار الاداري نصبح امام عيب الشكل والإجراءات.

وتلتزم الادارة بأتباع قواعد الشكل والإجراءات في اصدارها لقراراتها لكون مصدرها القانون او النظام او مبدءا قانوني عام يفرضه القضاء.([1])

ولبيان الرقابة على الاركان الشكلية سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نبين في اولها الرقابه على ركن الاختصاص ونوضح في ثانيهما الرقابه على ركن الشكل والإجراءات .

[1] - د . احمد عودة الغويري – القضاء الاداري الاردني – قضاء الالغاء وقضاء التعويض – الطبعة الاولى – 1997 – صفحة 45

المطلب الاول : الرقابه على ركن لاختصاص

الاختصاص في القرار الاداري هو الصلاحية القانونية لفرد او مجموعة في التنظيم الاداري لأحداث اثار قانونية معينة باسم شخص اداري عام ، وهذا يعني بان اي عمل اداري او قرار اداري لا يمكن ان يتخذ من قبل اي جهة ادارية كانت بدون تحديد ، ما لم تكن هذه الجهة مخولة قانونا بذلك وان هذه الصلاحيات القانونية تشكل ما يطلق علية الاختصاص.([1])

وهذا يعني ان الاختصاص كركن من اركان القرار الاداري هو القدرة القانونية على مباشرة عمل اداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة او فرد اخر ....والجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية أصدارة. فالمشرع يوزع الاختصاصات في الأجهزة الإدارية مراعيا في ذلك المستويات الوظيفية ، وطبيعة الاختصاصات ، ألا أن الفئة الوظيفية التي تملك سلطة التقرير (أي إصدار القرارات الادارية) تكون محدودة نسبيا.

يقع هذا العيب داخل نطاق الوظيفة الادارية ، وهو يجعل القرار باطلا ، ومن ثم فهو يتحصن بفوات ميعاد الطعن القضائي ، وهذه الحصانة تحميه من السحب او الالغاء الاداري .

ويظهر عيب عدم الاختصاص في ثلاث صور وهي:-

[1] . رشا محمد جعفر – الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير قانون عام – منشورات الحلبي الحقوقية لسنة 2010– صفحة 96

1- عدم الاختصاص الموضوعي:

اي اتخاذ السلطة الادارية القرار في مادة او مسالة هي من اختصاص سلطة اداريه اخرى، سواء كانت هذه المسالة من اختصاص سلطة عليا ام سلطة مرؤوسة ام سلطة مساوية لها من نفس الدرجة.

2- عدم الاختصاص المكاني:

تفترض هذه الصوره ان تتخذ السلطة الادارية قرارا يمتد اثره الى خارج الحدود الجغرافية المسموح لها بمباشرة الاختصاص الممنوح لها ضمن نطاقه ، وعيب عدم الاختصاص المكاني نادر الحدوث لان رجل الادارة يعرف حدود اختصاصه الاقليمي الذي يباشر فيه صلاحياته.

3- عدم الاختصاص الزماني:

يوجد هذا العيب عندما تتم ممارسة الاختصاص مع تجاهل قاعدة تحديد الفترة الزمنية التي يجوز ممارستها خلالها ، فمثلا يقوم الوزير بممارسة الاختصاص الى حين اقالته او استقالته ، والموظف لا يكون مختصا ألا عند اشغاله وظيفته ، ويفقد هذا الاختصاص بنقله الى وظيفة اخرى او بإحالته على التقاعد او بفصله من الخدمة.

ويعتبر ركن الاختصاص من اهم اركان القرار الاداري وأقدمها من الناحية التاريخية وذلك يرجع الى شدة وضوحه، فضلا عن ارتباطه بالنظام العام وما يترتب على هذا الارتباط من نتائج اهمها: أن للقاضي اذا تبين له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص من ان يتصدى للعيب من تلقاء نفسه ولو لم يثيره رافع الدعوى ، وعدم استطاعة الجهة المختصة التنازل عن اختصاصها لجهة أخرى أو تفويضها فيه ما لم يجز القانون ذلك صراحة ، وعدم استطاعة الجهة المختصة تجاوز قواعد الاختصاص بحجة الاستعمال الذي قد تفرضه الظروف الاستثنائية.

ويشبه بعض الفقهاء فكرة الاختصاص في القانون الاداري بفكرة الاهلية في القانون الخاص، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين ، وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الاخرى من حيث المقصود منها .. فالقصد من فكرة الاختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به مما يحقق المصلحة العامة، أما القصد من فكرة الاهلية فهو استلزام حد أدنى من الادراك في من يتولى التصرف حماية لمصلحته الخاصة.

ويحظى عنصر الاختصاص في القرار الاداري على هذا النحو بمكانة بالغة الاهمية مرجعها ماله من دور وظيفي في توزيع الاعمال والوظائف بين الهيئات العامة والجهات الادارية ولعل تلك المكانة هي التي جعلت عيب الاختصاص متعلقا بالنظام العام مع ما يترتب على ذلك من اثار من ابرزها ما يميزه عن غيره من الاجراءات.

وان عيب الاختصاص يشوب القرار الاداري اذ كان لا يدخل في حدود الامكانيات القانونية للشخص الذي اصدره ويكون مصدر القرار مختصا اما بنص القانون او من خلال التفويض او الحلول او الانابة ، ويعد هذا العيب من اسبق اسباب الالغاء في الظهور في القانون وذلك لشدة وضوح هذا العيب.([1])

وفي قرار لمحكمة العدل العليا الاردنية الصادر في 10/28/ 1993 والمتضمن الضرورة على التركيز على ركن الاختصاص في اصدار القرارات الادارية والطعن فيها حيث قالت " تختص محكمة العدل العليا بالطعن بالقرار الصادر عن وزير الداخلية والقاضي بعدم موافقته على طلب حزب جبهة العمل الاسلامي بإقامة المهرجانات الخطابية ، لأنه يشكل قرارا اداريا

---

[1]. الدكتور طعيمه الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة ، قضاء الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984.

تنفيذيا نهائيا يحظر فيه اقامة المهرجانات والاجتماعات للدعاية الانتخابية مما يوثر على مركز الحزب المستدعي القانوني كحزب سياسي له قانونا حرية اقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب بما يتعلق بعملية الدعاية الانتخابية ".([1])

ومن هنا نلاحظ بالرغم من قلة الاحكام الصادره من محكمة العدل العليا في هذا المجال ألا انها اهتمت بركن الاختصاص في اصدار القرار الاداري وأخضعته لرقابة القضاء .

[1] - انظر القرار رقم 271 / 1993 – هيئة عامة – بتاريخ 1993/10/28 المنشور على صفحة 88 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1/1/ 1994- منشورات عدالة .

المطلب الثاني : الرقابه على ركن الشكل والإجراءات

تهدف الرقابه القضائية على ركن الشكل والإجراءات التحقق من وجود عيب شكلي في القرار الصادر عن سلطة الضبط الاداري ، ولقد كان عيب الشكل حتى منتصف القرن التاسع عشر يندمج مع عيب الاختصاص وكان يعني عدم احترام مصدر القرار للإجراءات الجوهرية اللازم اتباعها قبل اصدار القرار مثل قواعد تصويت المجالس واللجان على القرارات . والإجراءات الشكلية من وجهة نظر الفقه الحديث ليست مجرد عقبات او اجراءات روتينية لا قيمه لها ، لكنها ضمانات للأفراد وحرياتهم باتخاذ قرارات مدروسة توخيا للمصلحة العامة وحماية الادارة من اتخاذ قرارات متسرعة ، لهذا فهي ليست مجرد روتين او عقبات او قواعد اجرائية لا قيمه لها ، وتكمن مصلحة الافراد بالضمانات التي توفرها قواعد الشكل والإجراءات في مواجهة السلطة الادارية وقراراتها.([1])

ولذا يقصد بعيب الشكل " عدم التزام الجهات الادارية بالقواعد الشكلية والإجراءات التي اوجبتها القوانين واللوائح في اصدار القرارات الادارية " وعيب الشكل لا يتعلق بالنظام العام كعيب الاختصاص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وهذا يعني ان المحكمة لا تتصدى لعيب الشكل من تلقاء نفسها ولكنها طبعا تنظر فيه اذا اثارة احد الخصوم في الدعوى

وإذا نص القانون على ان جزاء مخالفة قواعد الشكل يتعين علية بطلان القرار الاداري فان القضاء يحكم بإلغاء القرارات الادارية وإذا سكت النص عن تقرير جزاء البطلان فان القضاء يعمد الى تقديره فيما اذا كانت المخالفة تنصب على شروط جوهرية او غير ذلك وإذا كانت الشروط جوهرية يترتب عليها البطلان وربما الانعدام، ولكن اذا كانت الشروط ثانوية فأنة يحق

[1]- د . كريم كشاكش - القرار الاداري المنعدم وتطبيقاته اما المحاكم الاردنية – لسنة 2004 صفحة 269

للمحكمة ان تتمسك بها او تتنازل عنها وبالتالي قد تلغى القرار الاداري او لا تلغيه حسب تقديرها لدرجة العيب.

وعند المنازعه جديا في استيفاء الشكليات الادارية ، فانه يقع على عاتق الادارة وهي المدعى عليها عادة تقديم المستندات والأوراق الكافية التي تحقق هذه الشكليات ، بحيث اذا تقاعست الادارة عن ذلك ولم تقدم المستندات الكافية لإثبات توافرها بالكامل ، فأنها تخسر الدعوى . وبهذا تتحمل مخاطر عدم كفاية الاثبات الامر الذي يكشف عن وقوع عبء الاثبات في هذا الخصوص على عاتق الادارة الحائزه للأوراق الادارية المثبتة لذلك والتي يتعذر على الفرد حيزتها.([1])

اما بالنسبة لقضاء المحكمة الادارية العليا في مصر

فقد اوضحت موقفا في الحكم الصادر بتاريخ 19 / ديسمبر/1964 حيث جاء فيه " الاصل المسلم به قضاء وفقها هو انه اذا كان نص القانون قد اوجب على جهة الادارة ان تلتزم بالأوضاع الشكلية او الاجراءات التي اوصى المشرع بإتباعها ألا انه لا يستساغ القول بان كل مخالفة للشكل او للإجراءات يكون الجزاء عليها هو بطلان القرار المترتب عليها، وإنما يتعين التميز بين ما اذا كانت المخالفة قد اصابت الشروط الجوهرية وهي التي تمس مصالح الافراد وبين ما اذا كانت المخالفة قد اصابت الشروط اللاجوهرية بمعنى تلك التي لا يترتب على اهدارها مساس بمصالحهم، فرتب الاصل المسلم به على المخالفة الاولى بطلان القرار .... بينما لا يترتب الاصل المسلم به على المخالفة الثانية بطلان القرار ".([2])

[1] - المستشار حمدي ياسين عكاشة – المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدولة –الاختصاص القضائي لمحاكم مجلس الدولة اجراءات الدعوى الادارية وشروط قبولها اجراءات الجلسات ونظامها – الاثبات – الطلبات – التدخل والادخال – طلب وقف التنفيذ – الدفوع الادارية – عوارض سير الخصومة – الناشر منشاة المعارف – الاسكندرية

[2] - راجع حكم للمحكمة الصادر بجلسة 19 من ديسمبر لسنة 1964 – في القضية رقم 1027 لسنة 7 .

اما بالنسبة لقضاء محكمة العدل العليا المتعلق بركن الشكل:

فقد تبنت محكمة العدل العليا في الاردن كافة المعايير التي طورها الفقه القانوني للتميز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية ، فقد اخذت بمعيار مدى الزامية الشكلية الاجرائية في بعض قراراتها ويقصد بمعيار مدى الزامية الشكلية الاجرائية " ان المشرع يحدد تحت طائلة البطلان الشكليات الواجب اتباعها ، اما التي لم تحدد فتعتبر اجراءات ثانوية " .

وبهذا المعنى قضت محكمة العدل العليا " ان قانون تنظيم المدن يوجب على اللجنة اللوائيه ان تنظر في كل اعتراض بمفردة وان تبلغ المعترض جوابا على اعتراضه بواسطة اللجنة المحلية اما برفض الاعتراض او قبوله او ادخال تعديل على المشروع ، ومخالفة ذلك تستوجب بطلان الاجراء ". ([1])

وفي حكم اخر قضت محكمة العدل العليا " ان مخالفة الشكلية لا يترتب عليها جزاء الالغاء، اذا ثبت انها لم تؤثر في القرار من حيث الموضوع او لم تنقص من ضمانات الافراد".([2])

ومن خلال استعراض قضاء محكمة العدل العليا ضمن هذا الموضوع نجد ان المحكمة اعتبرت ان مخالفة قواعد الشكل مخالفة جسيمة تؤدي بالقرار الى الالغاء. ([3])

ومن هنا يمكننا القول ان عيب الشكل بالغ الاهمية اذ يودي بالقرار الاداري الى درجة الانعدام في حالة خروج القرار الاداري عن قواعد المشروعية التي تقررت بموجب القانون.

---

[1] . عدل عليا قرار رقم 67/77، مجلة نقابة المحامين ، ص 5 ، 1967.

2 . عدل عليا، قرار رقم 4 / 66، مجلة نقابة المحامين، ص 457، 1966وبنا على ذلك قضت محكمة العدل العليا " انة وان 3 - اوجب قانون لامتملاك على اجراء الكشف من قبل مامور التسجيل يتم بايعاز من مجلس الوزراء الى مامور التسجيل باجراء الكشف ، لا يجعل الكشف باطلا ، اذ ان مثل هذه المخالفة شكلية ثانوية وليست جوهرية "

[3] . عدل عليا، قرار رقم 100/ 66 ، مجلة نقابة المحامين ، ص 262 ، 1966.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الاردنية والصادر بتاريخ 1985/1/1 والمتضمن ضرورة المحافظة على ركن الشكل والإجراءات وإخضاعه لرقابة القضاء في حالة اي مساس اي عيب فيه حيث قالت " اذا فرض المشرع على الادارة قبل اصدار قرار معين القيام بإجراءات تمهيدية فيتعين على الادارة اتمامها قبل اصدار القرارات وان هي اغفلتها عد قرارها باطلا وحقيقا بالإلغاء.

ان المادة السادسة من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية قد خولت الجمعيات والهيئات الاجتماعية ان تتقدم بطلب تسجيلها للوزارة بمعنى ان الطلب يقدم من الجمعية وليس بناء على امر من الوزير فتكون مبادرة الوزير بتعين هيئة تأسيسية لبناء ناد جديد مخالفا لنص القانون وللمادة السادسة عشرة من الدستور التي جعلت تأليف الجمعيات حقا للأردنيين وليست سلطة ممنوحة للإدارة.

ان قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية اعتبر لفظة المحافظ شاملة المتصرف .

ان المادة 16 من الدستور قد نصت على حق المواطنين في تأليف الجمعيات وعليه لا يرد القول بان لا مصلحة للمستدعي في الدعوى لان دعواهم تستند الى حق يحميه الدستور وهذا الحق اكثر من المصلحة المباشرة الشخصية التي تقبل معها دعوى الالغاء خاصة وان المستدعين في مركز قانوني يتأثر بالقرار المطعون فيه ما دام القرار قائما.([1])

[1] - انظر قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 172/ 1984 – هيئة خماسية – المنشور على الصفحة 1713 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1985/1/1 – منشورات عداله

المبحث الثاني :الرقابة على الاركان الموضوعيه

الجانب الموضوعي اسباب عمل الضبط ، اي الوقائع التي ادت اليها ، يمكن ان تكون محلا لدرجات متفاوتة من الفحص القضائي ، وهي ثلاث اشكال متدرجة :

1- الرقابة على الوجود المادي (اي يتثبت القاضي من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطات الضبط كسباب لعملها).

2- الرقابة على الوجود القانوني (اي التحقق من صحة الوصف القانوني الذي اضفته سلطات الضبط على تلك الوقائع مثلما تطلبت القواعد القانونية لشرعية تدخل سلطات الضبط الاداري).

3- الرقابة على القيمة الذاتية (وفي هذا الشكل تبلغ الرقابة اقصى درجاتها ، فتزيد عن التعرف على صحة وجود الاسباب في الواقع والقانون ، وتمتد الى تقدير اهمية الاسباب ومدى تناسبها مع تدخل سلطات الضبط ، اي ان القاضي يتحقق من قيمتها الذاتية ويبحث عن جسامتها وما اذا كانت كافية لقيمة عمل الضبط المتخذ بناء عليها ، فهو يقارن اذن الوقائع ويبين التدابير الذي استدعته ليعرف ما اذا كان يوجد عدم تناسب) اي ان القاضي يراقب علاقة التناسب مضبوطة بين محل العمل وأسبابه.([1])

[1] . دكتور حلمي الدقدوقي - رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لإعمال الضبط الاداري دراسة مقارنة - دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1989- صفحة 90

المطلب الاول :الرقابه على ركني السبب والمحل

اولا : الرقابة على المحل:

المحل هو الاثر القانوني الذي يترتب على القرار حالا مباشر . وهو لا يخرج عن ثلاث صور فأما ينشئ مركزا قانونيا او يعدله او يلغيه ، ويعد الاثر صحيحا متى كان متفقا مع احكام القانون ويكون باطلا متى كان مخالفا للقانون.

فعيب مخالفة القانون هو " العيب الذي يشوب محل القرار سواء كانت المخالفة مباشرة ام لخطا في تفسيره ام خطاء في تطبيق القاعدة على الوقائع)،([1]) 1978 ويتحقق هذا العيب عندما يكون الاجراء مخالفا لنص القانون:

ونعني بمحل القرار الضبطي هو تنظيم الحريات العامة او تقيدها ، ولا شك ان تقييد هذه الحريات هو في الاصل من اختصاص المشرع ولذلك لا يسمح للإدارة بتقييد الحريات ألا بالقدر الذي تقتضيه الضرورات العملية باعتبار ان الادارة اقدر من المشرع على سرعة التصرف لمواجهة الاخلال بالنظام العام ، ولذلك يكتفي المشرع بوضع مبادئ عامة ويترك للإدارة اتخاذ التدابير الملائمة ، ونظرا لان الادارة قد تعصف بالحريات بحجة المحافظة على النظام العام ، فقد كان لازما ان تنظم الحريات العامة دستوريا وتشريعيا بحيث لا يترك للإدارة تنظيم الحريات عن طريق اللوائح ألا في الاحوال التي سكت عنها الدستور والمشرع.([2])

وبناء عل ما تقدم لا يجوز للائحة الضبط الاداري ان تصدر مبدئيا الا بترخيص من القانون اي لا بد من ان تعتمد على نص تشريعي يمنح الادارة اختصاصا لائحيا ، او على الاقل يبيح لها تقييد الحريات.([3])

---

[1] - د. سليمان الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة – دراسة مقارنة – الطبعة الثالثة – مطبعة عين شمس – سنة 1978 – صفحة

[2] - د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – دار الفكر الجامعي – الاسكندرية - الطبعة الاولى – لسنة 2007 – صفحة 280

[3] - د. عزيزة الشريف – دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي ، دار النهضة العربية – 1989 – صفحة 126

والعيب الذي يلحق محل القرار الاداري هو عيب مخالفة القانون ، ومن هنا يعتبر كل خروج على قاعدة عامة مجردة ايا كان مصدرها ، وكل مساس بمركز قانوني مشروع مخالفة للقانون يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار ، ولذلك يجب على قرارات الضبط الاداري حتى تكون مشروعة ان يكون محلها جائزا قانونا ، فإذا تجاهل الاجراء الضبطى قاعدة قانونية كان غير مشروع.

وفي مصر قضت محكمة القضاء الاداري بان " الدولة اذا كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات ادارية ، وتعين اعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص فيما ينطوي علية من مبادئ هو القانون الاعلى يسمو على جميع القوانين ، والدولة في ذلك انما تلتزم اصلا من اصول الحكم الديموقراطى هو خضوع لمبدأ سيادة الدستور ".([1])

وقد اكدت المحكمة الادارية العليا المصريه ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري في حكمها السابق ،

وقضت المحكمة الادارية العليا بعدم مشروعية قرار مفتش الشرطة بالامتناع عن اعطاء بطاقات شخصية لمن يدين بالبهائية يخالف قرار وزير الداخلية .

وقررت المحكمة الادارية العليا في بداية احكامها بان " التعليمات التي تعد بمثابة اللائحة او القاعدة القانونية الواجبة الاتباع يلتزم بمراعاتها لا المرؤوسين وحدهم بل الرئيس نفسه الذي اصدرها كذلك ، في التطبيق على الحالات الفردية طالما لم يصدر منه التعديل او الغاء لها بنفس الأداة ".([2])

[1] - د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 282
[2] - نقلا عن / د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 281

ومن أحكام القضاء الإداري المصري في حماية حرية الاجتماع ورقابتها على ركن المحل الحكم الصادر في 9/3/ 1953 والذي جاء فيه " الحريات العامة فضلا عن انها حقوق طبيعية للإفراد في كل دولة فان الدستور المصري الذي كان مطبقا على واقعة الدعوى قد اعترف للإفراد بحريتي الاجتماع والتظاهر السلمي في الباب الثاني الخاص بحقوق المصريين وواجباتهم ، وقد بان من الرجوع الى هذه النصوص ومن الاعمال التحضيرية ان القصد منها مخاطبة السلطات التشريعية وقد وردت نصوص الدستور في شأن هذين الحقين مطلقة اللهم الامن قيد الاخطار عنها لجهة الادارة عن مكان الاجتماع او التظاهر وزمانه . وأنة وان كان الدستور قد اباح تنظيم استعمال هذين الحقين بقانون لم يقصد الى الانقاص منها ومن ثم يكون كل قانون يصدر ولو من السلطة المختصة مقيدا لهذين الحقين غير دستوري ، ولا حجة في القول بان قانون الاجتماع قد صدر قبل الدستور ونصت مواده على اعطاء السلطة التنفيذية سلطة تقدير الظروف والملابسات مما يسمح لها بتقرير منع الاجتماع والتظاهر ، لا حجة في ذلك لأنه بصدور الدستور وإعلان الحريات يسقط كل ما يناقضه من قوانين ".([1])

ومن هنا يتضح دور وأهمية القضاء في حماية ممارسة حرية الاجتماع العام وبالإضافة الى رقابته الفعاله في كفالة الحريات حيث اتسعت لتشمل التأكد من وجود السبب المشروع الذي يبيح اتخاذ القرار الاداري.

وفي حكم اخر للمحكمة الادارية العليا المصريه " ..... المراد بالقانون هنا هو بمفهومه العام، اي كل قاعدة مجردة ايا كان مصدرها سواء كان هذا المصدر نصا دستوريا او تشريعيا تقرره السلطة التشريعية المختصة بذلك ، او قرارا اداريا تنظيميا .... " .([2])

[1] - حكم محكمة القضاء الاداري رقم 1507 لسنة 5 ق – الصادر بجلسة 1953/3/9 – مجموعة السنة السابعة – قاعدة 369 – صفحة 627 ./ نقلا عن الدكتور افكار عبد الرازق عبد السميع – المرجع السابق – صفحة 466

[2] - حكم المحكمة في القضية رقم 929 لسنة 3 قضائية بجلسة 12 من يوليو سنة 1958 – مجموعة المبادئ القانونيه التي قررتها المحكمة الادارية العليا – السنة الثالثة – صفحة 169 .

اما بالنسبة لموقف محكمة العدل العليا الاردنية :

الاصل العام ان رقابة القضاء الاداري للقرارات الادارية بصفة عامة تقتصر على التأكد من صحة الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني ، اي انها رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة .

ألا ان القضاء الاداري قد خرج عن هذا الاصل العام في خصوص قرارات الضبط الاداري واعترف لنفسه صراحة بالحق في البحث في مدى ملائمة هذه القرارات للظروف الواقعية التي اتخذت في ظلها ونتج عنها تعرض النظام العام للخطر.

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على ان الرقابة على قرارات الضبط الاداري والصادر في مجال ممارسة حرية الاجتماع تتسم بالتشديد على مطابقة محل القرار الاداري لأحكام القانون.

وفي قرار لها بتاريخ 4/11/ 2002 قالت " اعطت المادة 9/أ/7 من قانون محكمة العدل العليا للمحكمة حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة ، وجاء نص المادة 9/أ/7 مطلقا ويجري على اطلاقه . وان محكمة العدل العليا مختصة بموجب قانونها بنظر الطلب بوقف العمل بالقانون المؤقت – قانون الاجتماعات العامة رقم 45 لسنة 2001، والتعليمات الصادرة عن نائب رئيس الوزراء وزير الداخلية (تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات) الصادر بمقتضى الماده 5 من قانون الاجتماعات العامة المذكور، ولا يعتبر اصدار القوانين المؤقتة استنادا للمادة 94 من الدستور عملا من اعمال السيادة.

يستفاد من احكام المادة 9/أ/7 و (ج/2) من قانون محكمة العدل العليا ، وما استقر عليها الفقه والقضاء الاداري ، ان المصلحة شرط اساسي لقبول الدعوى ، فحيث لا مصلحة لا دعوى ، ولم يجعل المشرع من دعوى ابطال القانون المؤقت صفة الدعوى الشعبية التي يجوز

رفعها من اي مواطن ، اذ حصر حق رفعها بمن تحققت له مصلحة اكيدة منها ، مستندا الى ان القانون المطعون فيه من شانه ان يؤثر في المركز القانوني للطاعن ، ولا يصح ان تختلط مصلحة الطاعن بالمصلحة العامه، بل يجب ان تكون مميزة عنها ومستقلة بذاتها اضافة الى انها يشترط ان تكون مشروعة ، وعليه وحيث ان المصلحة الشخصية المباشرة هي شرط لقبول الدعوى ، وان الطعن في دستورية القوانين المؤقتة ، ليس من قبيل دعوى الحسبة ، لان مناط قبولها هو ان يتوفر للمستدعين مصلحة شخصية مباشرة في رفعها وبما ان المستدعين لم يبينوا ماهية الاضرار التي لحقت بهم من جراء صدور هذا القانون والتعليمات الصادرة بموجبه ، كما انهم لم يقدموا اي دليل على ذلك ، فضلا عن ان تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات الصادرة بموجب الفقرة ب من المادة الثالثة والفقرة ب من شروط المرافقة المسبقة من الحاكم الاداري على الاجتماعات والتجمعات التي تعقدها الاحزاب المرخصة قانونا داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الاحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992،مما يشير ان مصلحة المستدعين لم تمس بصدور هذا القانون ، مما يجعل دعوى المستدعين مستوجبة الرد لعدم توفر شرط المصلحة الشخصية المباشرة للمستدعين.([1])

ثانيا : الرقابة على السبب

يقصد بسبب قرار الضبط الاداري الظروف التي دفعت الادارة (الوقائع الماديه او القانونيه) الى التدخل وإصدار قرارها ، ولا يعد تدخل الادارة مشروعا ألا اذا كان مبنيا على اسباب صحيحة وجدية من شانها ان تخل بالنظام العام بإحدى عناصره الثلاثة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

[1] - قرار محمة العدل العليا الاردنية رقم 2001/399 (هيئة خماسية) بتاريخ 2002/4/11 منشورات مركز عدالة

وقد بسط القضاء الاداري رقابته على سبب القرار الضبطي مثلما هو الحال في القرارات الادارية الاخرى وكما استقر علية القضاء.

وقد عرف الدكتور محمود حافظ السبب بقوله " لا يقصد بالباعث الغرض او الهدف من اصدار القرار بل الظروف الواقعية او القانونية التي تحصل قبل صدور القرار وتدفع الى اصداره".

اما بالنسبة لركن السبب يعني سبب القرار الاداري الحالة القانونية او الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار وتدفع الادارة للتعبير عن ارادتها الملزمة في احداث أثر قانوني معين من خلال ذلك القرار ..([1])

وقد استقر القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر على وجوب استناد التدابير الضبطية على سبب حقيقي مبرر لاتخاذه ، اي نشوء حالة واقعية او قانونية تدعو الادارة للتدخل للمحافظة على النظام العام ، وان يكون هذا السبب حقيقيا ليس وهميا ، و صحيحا ومستخلصا استخلاصا سائغا من اصول ثابتة منتجة واقعا وقانونا.([2])

فيجب على القاضي الاداري ان يتثبت من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطات الضبط الاداري كأسباب لعملها ، بمعنى ان رقابته على الاسباب يجب ان تتضمن تقدير القيمة الذاتية للوقائع فيتناول فحصه تقدير التناسب بين التدبير المتخذ والظروف التي حرضت على صدوره " رقابة الملائمة ".

وبالبناء على ما تقدم فان الرقابة على القرارات الضبط الاداري تختلف في بعض مظاهرها عن الرقابة التي يمارسها القضاء الاداري على القرارات الادارية بوجه عام ، فالقاضي الاداري خلافا للحدود التي يلتزم بها في رقابته على قرارات الادارة العامة ، يقوم بفحص

---

[1] . د . كريم كشاكش . مرجع سابق. ص 279

[2] - د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 285

ملائمة قرارات الضبط الاداري ، اخذا في الاعتبار ظروف الزمان والمكان ، ومدى تناسب وسيلة التدخل من درجة الاخلال بالنظام العام.([1])

وتتناول الرقابة القضائية على سبب القرار الضبطي المسائل الاتية :

1-وجود تهديد او اخلال بالنظام العام من الناحية الواقعة.

2- الوجود المادي والتكييف القانوني للوقائع.

3- ضرورة الاجراء الضبطي

وهنا لا بد من طرح بعض الامثلة من احكام القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر والتي تمثل الرقابة على سبب القرار الضبطي.

فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكم بنيامين الغاء قرار العمدة بمنع عقد احد الاجتماعات بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام وبنى المجلس حكمه على اساس انة كان بإمكان السلطات المحلية باستخدامها قوات البوليس بالمحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع . وان الاضطرابات المحتملة التي تذرع بها العمدة لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز معها بما لدية من سلطات البوليس عن المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع.([2])

ويقوم مجلس الدولة الفرنسي دائما بتقدير الظروف الواقعية المحيطة بقرار الادارة لبيان مدى ملائمة هذا القرار ، وذلك حكم المجلس بإلغاء قرار المحافظ بمنع تنظيم صلاة دينية في الهواء الطلق في احد الميادين لان الاخلال المتوقع بالأمن والنظام العام بسبب هذا الاجتماع

---

[1] - د . محمد حسنين عبد العال – الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري – الطبعة الثانية – دار النهضة العربية – 1991 – صفحة 7

[2] - د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 286

الديني لم يبلغ درجة الخطورة التي تعجز السلطات المحلية عن مواجهتها بوسائل البوليس المناسبة.([1])

وفي مجال اعمال مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوجود المادي والتكييف القانوني للوقائع ، بمعنى ان لا تقتصر رقابته على مجرد التحقق من ان القرار الضبطي قد قام على اسباب واقعية حقيقية " الوجود المادي للوقائع " وإنما يشمل ايضا التأكد من ان هذه الاسباب صحيحة قانونا ، اي يتحقق القاضي من صحة التكييف القانوني الذي خلعته الادارة على الوقائع المادية ، وذلك بان يكون من شانها الاخلال بالنظام العام او التهديد بالإخلال به.([2])

في مصر : رقابة الوجود المادي للوقائع

من المستقر ان سبب القرار الاداري يتمثل في الحالة الواقعية او القانونية التي تستدعي تدخل الادارة لإصدار قرارها . وعلية يجب ان تستند الادارة في قراراتها الى وقائع صحيحة ، سواء تعلق الامر باختصاص مقيدا وتقديري ، فإذا حدد المشرع سبب القرار الاداري تحديدا دقيقا بما لا يترك مجال للتفسير الاداري ، فسلطة الادارة في هذا الصدد مقيدة ، ولا مجال للسلطة التقديرية ، اما اذا ترك المشرع للإدارة تقدير قيام السبب وثبوته قبل ان تتخذ قرارها ، عندئذ يترك للإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن .([3])

هذا بالنسبة لسبب القرار الاداري بصفة عامة ، اما بالنسبة للقرار الضبطي فان سببه يتعلق بفكرة النظام العام ، بمعنى ان سبب القرار الضبطي يتعلق بفكرة النظام العام ، بمعنى ان

---

[1] - د . عزيزة الشريف - دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي - مرجع سابق - صفحة 145
[2] - الاستاذ محمود سلامة جبر - الرقابة على التكيف الوقائع في قضاء الالغاء - مجلة ادارة قضاء الحكومة - العدد الرابع - لسنة 1984 - صفحة 113
[3] - د . افكار عبد الرازق عبد السميع - "حرية الاجتماع " - مرجع سابق - ص 497 وما بعدها

سبب القرار الضبطي يجب ان يستند الى وجود تهديد او اخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية، اي نشوء حالة وقعيه تدعو الادارة للتدخل للمحافظة على النظام العام .

فالمقصود بالوجود المادي للوقائع هو تحقق الوجود الفعلي للواقعة التي تكون سبب القرار، وهي بالنسبة لقرارات الضبط وجود تهديد او اخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية فاذا ثبت ان الواقعة التي استندت اليها الادارة لاتخاذ قرارها لم تكن صحيحة ، كان قرارها معيبا و اوجب الإلغاء.

وقد ساير القضاء الإداري في مصر نظيره الفرنسي فقد باشرت محكمة القضاء الاداري رقابتها على ركن السبب في القرارات الضبطية، وكشفت عن تشددها في تطلب الاسباب الجدية عندما يكون الأمر متعلقا بالحرية الشخصية، ومن شروط الأسباب الجدية، كما تقول محكمة القضاء الاداري " ان تستمد من وقائع حقيقية، لا وهمية ولا صورية، منتجة في الدلالة على هذا المعنى ، وان تكون هذه الوقائع بدورها افعالا معينة ، تثبت في حق الشخص ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها.([1])

ولقد ذهبت المحكمة الادارية العليا بعد انشائها الى ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري فقضت بان السبب هو " الحالة الواقعية او القانونية التي تسوغ تدخل الادارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة . وللقضاء الاداري ان يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيفها القانوني ، ألا ان للإدارة حرية تقدير اهمية هذه الحالة والخطورة التي تنتج عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسبا ".

وتتمثل الاسباب القانونية الدافعه لإصدار النصوص التشريعية والمبادئ المستوحاة من الاحكام القضائية المستقرة التي تلزم الادارة .. فتقديم احد المواطنين طلبا برغبته في عقد اجتماع

---

[1] - د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 290

عام يمثل السبب القانوني المبرر لاتخاذ قرار اداري من الجهة المختصة بالموافقة على عقد هذا الاجتماع اذا توافرت الشروط القانونية في الطلب ، ومخالفة الشروط القانونية المقرره لعقد الاجتماع ، يدفع الادارة الى اصدار قرار اداري بفض الاجتماع .

كما تتمثل الاسباب الواقعية (او المادية) في حدوث اضطرابات او خلل في الأمن يمثل حالة واقعية (او مادية) تدفع الادارة الى التدخل وإصدار قرار بحظر الاجتماعات لفترة محدده حفاظا على الأمن والنظام العام في المجتمع.

وتختلف أسباب القرارات الادارية من حيث ما تتمتع به الجهة المختصة من سلطة لإصدار القرار، وما اذا كانت هذه السلطة مقيدة ام تقديرية ..

فإذا كانت السلطة الادارية مقيدة وملزمة بما قد يحدده القانون على سبيل الجزم من اسباب خاصة مبررة لإصدار القرارات الادارية ، فلا تملك الادارة في مثل هذه الحالات اصدار القرارات إلا اذا توافرت هذه الاسباب المحددة في القانون لذلك ، ومن ثم تنعدم سلطتها التقديرية هنا أعمالا لمبدأ المشروعية .. ومثال ذلك : أن القرار الصادر بفض الاجتماع يجب ان يستند الى احد الاسباب التي حددها قانون الاجتماعات العامة .. اذ في مثل هذه الحالة حدد المشرع اسبابا معينه هي وحدها التي تبرر اصدار القرار ، وتكون سلطة الجهة المختصة بإصدار القرار مقيدة وملزمة بما حدده القانون وليست حرة في تقدير الأسباب لإصدار قراراتها ..([1])

تقول محكمة العدل العليا في الاردن ان الفقه والقضاء قد استقرا على اعتبار ان صحة القرار الاداري تفرض ان يكون مستندا الى سبب صحيح يسوغ اصداره من حيث الواقع

[1] . د. كريم كشاكش - المرجع السابق - صفحة 281

والقانون.([1]) ونصت ايضا على ان ركن السبب هو احد اركان القرار الاداري ويكون خاضعا لرقابة محكمة العدل العليا من الناحية الواقعية والقانونية وتقرر في الكثير من احكامها.

لقد اعترفت المحكمة ذاتها وأقرت بحقها بالرقابة على مشروعية ركن السبب في الاجراء الضبطي وبالتالي يتعين ان تستند اجراءات وتدابير الضبط الاداري الى اسباب قانونية وواقعية موجودة ماديا ، فحدوث افعال تنطوي على مخاطر جسيمة تهدد النظام العام هي سبب اجراءات وتدابير الضبط الاداري

وبذلك يتولى القضاء الاداري رقابة الوجود المادي للوقائع ويتأكد هل الوقائع المدعى بها قد حدثت فعلا .([2])

فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على ان ركن السبب هو احد اركان القرار الاداري ويكون خاضعا لرقابة محكمة العدل العليا من الناحية الواقعية والقانونية وتقرر في الكثير من احكامها ففي حكمها في القضية رقم 5 / 59 قررت " ان الاجماع قد انعقد على ان اسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون وما اذا كانت الادارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها اما انها سلكت طريق الجادة حتى اذا ظهر انها غير صحيحة واقعيا او منطوية على مخالفة القوانين او خطاء في تطبيقه او تأويله كان القرار معيبا وحق للمحكمة ان تقضي بإلغائه ".([3])

ألا ان محكمة العدل العليا كانت قليلة في احكامها وان اختلفت الاسباب فالنتيجة واحدة فيما يتعلق بقرارات الضبط الاداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة .

ومن اوائل احكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في 28 /10 / 1993.([4])

---

[1]. عدل عليا قرار رقم 162 / 85 مجلة نقابة المحامين – لسنة 1987 – صفحة 117.

[2] - د . علي خطار شطناوي – دراسات في الضبط الاداري – المرجع السابق – صفحة 46 .

[3] - محكمة العدل العليا – قرارها رقم 5/ 59 – مجلة نقابة المحامين الاردنين – 1959- صفحة 154

[4] - محكمة العدل العليا – قرار رقم 271 / 93 – مجلة نقابة المحامين الاردنين – صفحة 88

وتتلخص وقائع الدعوى في ان حزب جبهة العمل الاسلامي تقدم بطلب الى وزير الداخلية لإقامة المهرجانات الخطابية بمناسبة الترشيح لانتخابات مجلس النواب الثاني عشر في عام 1993 وتنظيم عقد الاجتماعات الانتخابية وإلقاء الخطب . ألا ان وزير الداخلية بتاريخ 14- 10- 1993اصدر قراره بعدم اجابة الطلب لإقامة المهرجانات الخطابية فأقام الامين العام لحزب جبهة العمل الاسلامي دعواه باعتباره ممثلا عن الحزب يطلب فيه الغاء هذا القرار من خلال استنادا الى انه قد انطوى على اساءة استعمال السلطة وعلى مخالفة القانون.

وقد اجابت محكمة العدل العليا طلب المستدعي بحكمها المشار الية تأسيسا على ما يلي :

1-ان القرار المطعون فيه صادر عن وزير الداخلية وهو السلطة الادارية المشرفة على اجراء الانتخابات العامة في المملكة والمهيمنة على اجراءاتها وبالتالي يشكل قراراه بعد موافقته على طلب حزب جبهة العمل الاسلامي بإقامة المهرجانات الخطابية قرارا اداريا تنفيذيا نهائيا مما يؤثر على مركز الحزب المستدعي القانوني كحزب سياسي له قانونا حرية اقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب بما يتعلق بعمليات الدعاية الانتخابية.

وعليه يكون القرار المطعون فيه مخالفا لأحكام الدستور والقانون لما تضمنه من حظر عام على اقامة المهرجانات والاجتماعات الانتخابية وقيدا على الحريات.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا ان رقابة محكمة العدل العليا الاردنية على قرارات الضبط الاداري الصادرة في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة يتسم بتشديد تلك الرقابة على مطابقة محل القرار الاداري لأحكام القانون وعلى عنصر الوجود المادي للوقائع دون ان يتغلغل في بحث عنصر ملائمة هذا القرار.

المطلب الثاني :الرقابه على ركن الغاية

تعنى الغاية _كركن من اركان القرار الاداري _ الهدف الذي تسعى الادارة الى تحقيقه من اصدار القرار ...

والأصل ان تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الاداري وألا كان معيبا في غايته ، ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الادارة ليست ألا وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة . فالقرار الاداري الذي تتغيا الادارة من اصدارة تحقيق مصلحة شخصية خاصة لمصدره ،أو لغيره بناء على طلبه ،أو الاضرار بشخص لحقد شخصي ،يعتبر معيبا في غايته..([1])

تعد فكرة تحقيق النظام العام الاساس القانوني لرقابة القضاء على غايات النشاط الضبطي ، فتصرف سلطة الضبط الاداري يجب ان يكون وفق الاغراض المحددة وهي المحافظة على النظام العام بمفهومة الثلاثي " الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة " .

وترتيبا على ذلك يجب ان يلتزم القرار الضبطي حدود تلك الاغراض وألا كان تصرف الادارة مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة .([2])

وقد قرر القضاء الاداري ان الاجراء او القرار الضبطي يشوبه الانحراف بالسلطة في ثلاث حالات هي :

1- عندما يصدر العمل من اجل مصلحة خاصة .

2- عندما يصدر من اجل مصلحة عامة ليست حفظ النظام العام او اعادته .

" اي عندما يخالف قاعدة تخصيص الاهداف "

3- عند الانحراف بالإجراءات .([1])

---

[1]. د. كريم كشاكش, " القرار الاداري المنعدم وتطبيقاته امام المحاكم الاردنية – مجلة ابحاث اليرموك - لسنة 2004- صفحة 276

[2] - د . محمد محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري – دار النهضة العربية – لسنة 1992 – صفحة 245

وتفسير لذلك قضا مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية .

قرار العمدة برفض الترخيص لسيرك استوفي اوراقه لمجرد تفضيل سيرك اخر ، قرار العمدة برفض الترخيص لفرقة موسيقية بالتجول في الطريق العام بحجة الحفاظ على السكينة العامة وتفضيل لفرقة منافسة .([2])

ومثال الحالة الثانية الاجراء الضبطي المتخذ لمصلحة عامة ولكنها اجنبية عن النظام العام ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية التدابير المتخذة من اجل تحقيق مصلحة مالية عامة او لغاية تتصل بالفصل في نزاع بين الافراد .

ومن امثلة الحالة الثالثة وهي الانحراف بالإجراءات بمعنى ان الاجراء الضبطي صادر من هيئات الضبط مستعملة اجراء غير الذي يجب اتباعه سواء لتجنب بعض الصعوبات الخاصة او من اجل كسب الوقت ،ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من وجود انحراف بالإجراءات في قرار اتخذ بإجراءات سلطة ضبط المسطحات المائية يمنع التزحلق على الماء في المنطقة ليس بقصد المحافظه على مجرى المياه ولكن غايته كانت الأمن العام واستخدم المحافظ اجراءات الضبط الإداري العام الخاصة بحجز تراخيص القيادة مؤقتا ،ليمتنع عن تسليم الرخصة معطيا لحجزها صفة النهائية ، دون ان يكون حجزها من لجنة سحب تراخيص القيادة.

وقد اكد القضاء الادارى المصري ضرورة التزام القرار الضبطي حدود الاغراض المحددة له ، والا كان مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة.

وفي هذا تقول المحكمة الادارية العليا اذا ما عين المشرع غاية محددة ،فأنه لا يجوز لمصدر القرار ان يستهدف غيرها ولو كانت هذه الغاية تحقيق ملحة عامة .

وقد اخذ القضاء المصري بحالات الانحراف التي حددها القضاء الفرنسي والسابق ذكرها .([1])

---

[1] - د . حلمى الدقدوقى – رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لاعمال الضبط الاداري – دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية – لسنة 1989 - صفحة 325

[2] - د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 283

ومن امثلة الاحكام التي اصدرها القضاء الاداري في مجال استعمال سلطة الضبط بغرض من اغراض المصلحه العامة غير حماية النظام العام (مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف) ما قضت به المحكمة القضاء الاداري بعدم شرعية امتناع قلم المرور عن تسليم رخصة استوفت شروطها تمكينا لجهة حكومية اخرى من الحصول على مبالغ مستحقه لها قبل اصحاب الترخيص.([2])

وبعدم شرعية استعمال الضبط الاداري في فض المنازعات بين الافراد.

وقضت المحكمة الادارية العليا ايضا بعدم شرعية قرار ضبط بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل اسبوع ليحقق رواج سوق مجلس قروي الوسطي الذي اصابه الركود .([3])

وفي فيما يخص حق الاجتماع فان غاية الاجتماع العام " تبادل الاراء والأفكار من اجل الدفاع عن مصالح مشتركه

يجب ان يكون له هدفاً محددا يهدف الى تحقيقه، فكل اجتماع غاية معينة يهدف الى الوصول اليها وبلوغها وتتمثل هذه الغاية في عرض وتبادل الاراء والأفكار وبهذا يختلف الاجتماع العام عن جميع العروض السينمائية والمسرحية والغنائية التي تستهدف الترويح عن الافراد. وآية ذلك ان حرية عقد الاجتماعات العامة جزء لا يتجزءا من الحريات الفكرية المتعددة لأفراد.

وفضلاً عن ذلك فان هذا العنصر هو الذي يضفي على الاجتماع العام الطابع الفكري ويميزه بالتالي عن غيره من التجمعات التي لا تتوافر لها تلك الصفة كالتجمهر والمواكب والمظاهرات.([4])

---

[1] - انظر حكمها في القضية رقم 243 – مجموعة المبادئ – السنة الثالثة – صفحة 104

[2] - انظر حكمها الصادر بجلسة 1954/6/14 – مجموعة المبادئ – السنة الثامنة – صفحة 1539

[3] - د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظرية الضبط الاداري – مرجع سابق – صفحة 285

[4] . د. مالك هاني خريسات . مرجع سابق. ص. 33.

اما بالنسبة لموقف المشرع الاردني:

اعتبرت محكمة العدل العليا ان الاجراءات والتدابير الاستثنائية الصادرة خلافا لتحقيق غاية امن وسلامة المملكة، اجراءات مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتى ولو استهدفت المصلحة العامة، وتطبيقا لذلك قضت في احد احكامها حيث جاء فيه " يتحقق الانحراف في استعمال السلطة اذا اتخذت الادارة قرار لحماية اغراض غير تلك التي قصد الشارع من منحها حتى ولو كانت هذه الاغراض تتصل بالنظام العام ".([1])

ولكن اذا كان ينبغي على الادارة تحقيق السلامة العامة والدفاع عن المملكة فيما تتخذه من اجراءات وتدابير استثنائية استنادا الى تطبيق قانون الدفاع او تعليمات الادارة العرفية ، فما هو المقصود بالسلامة العامة والدفاع عن المملكة.

فسرت محكمة العدل العليا عبارة السلامة العامة (الغاية التي يتم من اجل تحقيقها اللجوء الى تطبيق التشريعات الاستثنائية) تفسيرا واسعا بحيث تشكل كافة الامور المخلة بالأمن العام ، فقد قضت في احد احكامها بقولها " ينبغي ان تفسر عبارة السلامة العامة في هذا الخصوص بمعناه الواسع حتى تشمل كافة الامور المخلة بالأمن العام ".([2])

من خلال الاحكام السابقة يتضح لنا موقف المشرع الاردني على ركن الغاية في القرارات المنظمة لحق الاجتماع كسائر القرارات الادارية وإخضاعه للرقابة القضائية.

و حسن النية وسوئها يستويان في عيب اساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خروج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته التي تحقيق المصلحة العامة.([3])

---

[1] - عدل عليا اردنية – قرار رقم 67/91 – مجلة نقابة المحامين – لسنة 1968 – صفحة 31 .

[2] - عدل عليا اردنية – قرار رقم 79/26 – مجلة نقابة المحامين – لسنة 1980 – صفحة 161 .

[3] - محكمة العدل العليا – قرار رقم 78/64 – مجلة نقابة المحامين الاردنيين – لسنة 1979 – صفحة 161 .

وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الاداري المصلحة العامة فحسب بل ايضا الهدف الخاص الذي عينه القانون له عملا بقاعدة تخصيص الاهداف التي تقيد القرار الاداري بالغاية المخصصة التي رسمت له .

ويظهر عيب الانحراف بسلطة الضبط الاداري في صورتين هما :

الاولى : استعمال سلطة الضبط الاداري لتحقيق اهداف بعيدة عن الصالح العام . ويتحقق هذا الغرض عندما تصدر سلطة الضبط قرارا بمنع عقد اجتماع عام او فضه بحجة حماية النظام العام في حين انها تهدف الى الانتقام والمحاباة او تحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار او تحقيق اغراض سياسية .

ولهذا فان على سلطات الضبط الاداري في الدول التي يسود فيها نظام تعدد الاحزاب ان تقف على حياد بين هذه الاحزاب وتبتعد عن المحاباة وحتى ولو كان الحزب الحاكم .([1])

ثانيا : تتمثل في الانحراف الناشئ عن مخالفة تخصيص الاهداف وهذه الصورة تأخذ بدورها في العمل ان يهدف القرار الصادر الى تحقيق غرض اخر من اغراض المصلحة العامة غير منوط بهيئة الضبط الاداري تحقيقه .

او الانحراف في الاجراءات ، وفي هذا يصدر قرار الضبط بهدف الحفاظ على النظام العام ولكن باستخدام وسائل اخرى غير تلك التي يوجب القانون اتباعها لتحقيق هذا الهدف .

---

[1] - د . محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الاداري – المرجع السابق – صفحة 535 .

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من دراستنا لتنظيم حق الاجتماع في القانون الاردني ، وما يثير هذا الموضوع من اشكالات ، وجوهر هذه الاشكاليات القصور التشريعي في قانون الاجتماعات العامة ، اذ يتطلب الامر تدخل المشرع لوضع قواعد منظمة لحق الاجتماع تتماشى مع المتغيرات التي جرت على الصعيد المحلي والعالمي .

وقد درسنا من خلال الفصل الاول ماهية حق الاجتماع من حيث مفهومه ، وأنواعه، وتميزه عن غيره من التجمعات .

اما الفصل الثاني فقد تعرضنا الى دور سلطة الضبط الاداري في تنظيم حق الاجتماع ، كما تعرضنا الى الضوابط والقيود التي ترد على حق الاجتماع .

اما في الفصل الثالث فقد تناولنا فيه الرقابه القضائية على قرارات سلطة الضبط الاداري المتعلقة بحق الاجتماع .

واسترشدنا في هذه الدراسة بالتطور الحاصل على القانون المصري ومدى تطبيقه ، وتوصلنا من خلال هذا البحث الى نتائج وتوصيات نذكر اهمها :

النتائج:

1- ان الدولة التي تتركز على مبدءا سيادة القانون هي دولة اطول عمرا من الدول الاخرى التي لا تطبيق القانون يساعد في تعزيز الشعور بالعدالة بين افراد المجتمع .

2- بالرغم من التعديلات التي جرت على قانون الاجتماعات العامة رقم (7) لسنه 2004 الاردني فهي لا تفي بالغرض المرجو منه .

3- لا يزال قانون الاجتماعات العامة يعلق حق الاجتماع بإرادة الحاكم الاداري مما ينفي عن حق الاجتماع صفة الحق الدستوري ويضفي علية صفة المنحة

4- تبين لنا ان العلاقة بين سلطة الضبط الاداري وحق الاجتماع هي علاقة تكامل وتضامن وتساند في التشريعات والقوانين ولكنها على الصعيد العملي وعلى ارض الواقع هي علاقة صراع وتناقض .

5- اتضح لنا ان حماية ودعم حرية الاجتماع العام تؤدي الى تعميق الحراك السياسي لدى الافراد وزيادة الوعي والنضوج السياسي لديهم وبالتالي مساهمتهم بالشأن السياسي ومشاركتهم في وضع القرار وتحمل المسؤولية.

التوصيات:

*- يجب تميز الاجتماع العام عن غيره من التجمعات في القانون وان لا يترك مبهما.

*- تضمنت المادة الثامنة من القانون فرض عقوبة على طالبي عقد الاجتماع او منظمي المسيره بالتكافل والتضامن في المسؤولية الجزائية اذ لا تضامن في ارتكاب الجرائم وإنما هنالك اشتراك جرمي وفق قانون العقوبات وهذا مخالف للمبادئ القانونيه العامة للقانون الجزائي ، اهمها مبدأ شخصية العقوبة ولا يمكن تصور التضامن في المسؤولية الجزائية اذ يعد مرتكبا للجرم من ابرز الى حيز الوجود عناصر الركن المادي للجريمة ولا يجوز ان يكون في هذا الفعل تضامنا ولا تثبت المسؤولية المدنية ألا على من ثبتت علية المسؤولية الجزائية

*- بما ان الحكمة من تقديم الاشعار قبل موعد الاجتماع بـ 48 ساعة هو اتاحة المجال اما للحاكم الاداري لاتخاذ التدابير الامنية الازمة لرد اي تطرف او عصيان او اي مخالفة قانونية تحدث في حالة خروج الاجتماع عن غاياته فمن باب اولى ان تكون هذا المدة مخصصة لتهيئة المكان و الزمان والظروف المناسبة للاجتماع وتقديم المساعدة لمنظمي الاجتماع حتى لا يحصل اي من هذا التمرد اثناء الاجتماع وليس عرقلة الاجراءات المتبعة من قبل منظمي الاجتماع.

*- ان جعل رقابة القضاء الاداري على درجتين يمثل ضمانه مهمة من ضمانات حقوق وحريات الافراد بما في ذلك حق الاجتماع العام .

المصادر والمراجع:

أ – الكتب

1. الدكتور علي خطار شطناوي ، القضاء الاداري الاردني ، قضاء الالغاء ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، مركز كنعان ،1995 .
2. الدكتور فاروق عبد البر، دور مجلس الدوله المصري في حماية الحقوق والحريات العامه، 1988.
3. الدكتور سامي جمال الدين، الرقابه على اعمال الاداره، جامعه الاسكندرية ،1992 .
4. الدكتور محمد علي الخلايلة ، القانون الاداري ، كلية الحقوق ، الطبعة الاولى ، 2010.
5. الدكتور عمرو احمد حسبوه ، حرية الاجتماع دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999.
6. الدكتور عادل الحيارى – القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني – الطبعة الاولى – عمان ،1972
7. الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني – نظريه الضبط الاداري في النظم الوضعيه المعاصره والتشريعة الاسلامية – جامعه الزقازيق – دار الفكر الجامعي –الطبعه الاولى 2007.
8. الدكتور محمد قدري حسن – القانون الاداري (الضبط الاداري _ المرافق العامه) دراسة مقارنه في مصر ودوله الامارات العربية – الطبعه الاولى – اثراء للنشر والتوزيع الاردن – 2009 .
9. الدكتور سليمان الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة – دراسة مقارنة – الطبعة الثالثة – مطبعة عين شمس – سنة 1978 .

10. الدكتور محمد محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري – دار النهضة العربية – لسنة 1992 .

11. الدكتورة عزيزة الشريف – دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطى ، دار النهضة العربية – 1989 .

12. الدكتور سليمان الطماوي القضاء الاداري ، قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهره 1996.

13. الاستاذ محمود سلامة جبر – الرقابة على التكيف الوقائع في قضاء الالغاء – مجلة ادارة قضاء الحكومة – العدد الرابع – لسنة 1984 .

14. الدكتور علي الباز – الحقوق والحريات والواجبات العامه في الدستور الكويتي ودساتير دول مجلس التعاون الخليجي مع المقارنه بالدستور المصري رؤية جديدة – الطبعه

15. الدكتور كريم كشاكش، الحريات العامه في الانظمة السياسيه المعاصره ، دار المعارف، الاسكندريه ، 1987.

16. الدكتور علي خطار شطناوي، درسات في الضبط الاداري ، مركز القيمه للطباعة والنشر ، عمان 1996.

17. د . سعاد الشرقاوي – نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني – دار النهضة العربية – القاهره – 1979

18. د . مصطفى ابو زيد – في الحرية الاشتراكية والوحدة / القاهرة / دار المعارف – سنة 1966.

19. د . ثروت بدوي / النظم السياسيه / الجزء الاول / النظرية العامة للنظم السياسية م دار النهضة العربية سنه 1994 .

20. الاستاذ الدكتور –يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة –دار النهضة العربية سنة 1974–ص 144.

21. الدكتور نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، 2002 .

22. الدكتور سعد عصفور، مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر، المحاماة، السنة السادسة والخمسون، العددان الخامس والسادس، 1976

23. الدكتور نواف كنعان ، القضاء الاداري في الاردن ، الطبعه الاولى ، 1999

24. محمود سعيد الدين الشريف ، فلسفة العلاقة بين الضبط الاداري والحريات ، القاهرة ، مجلة مجلس الدولة المصري ، العدد 16، ص 45 ، 1969

25. المستشار حمدي ياسين عكاشة – المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدولة – الاختصاص القضائي لمحاكم مجلس الدولة اجراءات الدعوى الادارية وشروط قبولها اجراءات الجلسات ونظامها – الاثبات – الطلبات – التدخل والإدخال – طلب وقف التنفيذ – الدفوع الادارية – عوارض سير الخصومة – الناشر منشاة المعارف – الاسكندرية.

26. الدكتور محمد ابراهيم الدسوقي ، الرقابه على اعمال الادارة ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهره ، 2010 .

27. الدكتور فهد ابو العثم، القضاء الاداري بين النظريه والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2011.

28. الدكتورة ثروت بدوي ، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة – 1968.

29. الاستاذ الدكتور محمد الحموري – الحقوق والحريات بين اهواء السياسة وموجبات الدستور "حاله الاردن" – الطبعه الاولى – دار وائل للنشر – 2010

30. حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدوله، منشأة المعارف بالا سكندريه، 1998.

31. الدكتور ياسر حمزه، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، جامعه المنوفية، كليه الحقوق ، 2009.الاولى – الاسكندرية – دار الجامعات المصريه – 1988.

32. الدكتور محمد قدري حسن – القانون الاداري (الضبط الاداري _ المرافق العامه) دراسة مقارنه في مصر ودوله الامارات العربية – الطبعه الاولى 2009 اثراء للنشر والتوزيع الاردن.

ب – الرسائل الجامعية :

1- د . افكار عبد الرازق عبد السميع – حرية الاجتماع " دراسة مقارنة " – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – 2002 –

2- د . عبد الحكيم حسن محمد عبد الله – الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس – سنة 1974 .

3- د .محمد الطيب عبد اللطيف / نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري / دراسة مقارنه / رسالة دكتوراه كليه الحقوق جامعه فؤاد الاول / 1956

4- الدكتور ليث كمال نصراوي ، " التشريعات الناظمه للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الاردني والمعايير الدوليه للتجمع السلمي " 2012 المركز الوطني لحقوق الانسان.

5- الدكتور- مالك هاني خريسات - سلطات الضبط الاداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات الهامة في التشريع الاردني - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الدراسات العليا - جامعة عمان العربية - 2006.

6- رشا محمد جعفر الهاشمي - الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - منشورات الحلبي - 2010.

7- سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي_ دور سلطات الضبط الاداري في المحافظة على النظام العام دراسة مقارنة بين الاردن وعُمان _ رسالة ماجستير _ الجامعة الاردنية. كانون الثاني - 2008.

ج - الابحاث :

1- الدكتور سعد عصفور - حرية الاجتماع في انجلترا وفرنسا ومصر - بحث مقارن بمجله مجلس الدوله - السنه الثالثه سنه 1952

د - القوانين والأنظمة

1- الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004.

2- الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1946.

3- الدستور الاردني 1952 والمعدل 2011.

4- دستور جمهورية مصر العربية،2014.

5- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيه والسياسية 1966

6- قانون الاجتماعات العامه رقم (7) لسنه 2004 وتعديلاته .

7- قانون الاحزاب السياسيه رقم 32 لسنه 1992.

8- قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامه والمواكب والتظاهر السلمي في مصر رقم 107 لسنة 2013 والصادر بتاريخ 27 نوفمبر 2013.

9- مجمع اللغة العربية – المعجم الوجيز – طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم – سنة 1990.

قرارات الحكم:

1. عدل عليا قرار رقم 162 / 85 مجلة نقابة المحامين ، ص 117 ، 1987.
2. حكم المحكمة في القضية رقم 929 لسنة 3 قضائية بجلسة 12 من يوليو سنة 1958 – مجموعة المبادئ القانونيه التي قررتها المحكمة الادارية العليا – السنة الثالثة – صفحة 169
3. قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2001/399 (هيئة خماسية) بتاريخ 2002/4/11 منشورات مركز عدالة
4. عدل عليا قرار رقم 162 / 85 مجلة نقابة المحامين – لسنة 1987 – صفحة 117.
5. محكمة العدل العليا – قرار رقم 271 / 93 – مجلة نقابة المحامين الاردنيين – صفحة 88
6. الحكم في القضية رقم 243 – مجموعة المبادئ – السنة الثالثة – صفحة 104
7. عدل عليا اردنية – قرار رقم 67/91 – مجلة نقابة المحامين – لسنة 1968 – صفحة 31 .
8. عدل عليا اردنية – قرار رقم 79/26 – مجلة نقابة المحامين – لسنة 1980 – صفحة 161 .

9. الحكم الصادر بجلسة 1954/6/14 – مجموعة المبادئ – السنة الثامنة – صفحة 1539

10. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية بتاريخ 1956/4/22، مجموعة احكامها ، ص:229.

11. محكمة العدل العليا – قرارها رقم 5/ 59 – مجلة نقابة المحامين الاردنيين – 1959– صفحة 154

12. انظر القرار رقم 271 / 1993 – هيئة عامة – بتاريخ 1993/10/28. المنشور على صفحة 88 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1/1/ 1994– منشورات عدالة .

13. حكم محكمة القضاء الاداري رقم 1507 لسنة 5 ق – الصادر بجلسة 1953/3/9 – مجموعة السنة السابعة – قاعدة 369 – صفحة 627 ./ نقلا عن الدكتور افكار عبد الرازق عبد السميع – المرجع السابق – صفحة 466.

14. عدل عليا اردنية ، قرارها رقم 12/8، مجلة نقابة المحامين ، سنة 1986،ص:469.

15. محكمة العدل العليا – قرار رقم 78/64 – مجلة نقابة المحامين الاردنيين – لسنة 1979 – صفحة 161

Abstract:

The organization of right assembly in the Jordanian constitution -

(A comparative study with Egyptian assembly law)

This study investigates the case of organization of right assembly in the Jordanian law which has a great interest in among civilized societies, that is considered to be one of the public liberties which they are stated in all constitutions and laws but unfortunately, it does not have the sufficient interest of legal studying and investigating.

The aim of this study, as it may have seen, is to reveal the warranties of practicing right assembly, as considered to be one of the most important public rights and liberties, indeed, right of assembly is not only considered as one of the most important means of public participation in politics life but also represents the main driver that gives people the right of freedom speech in the state's public policies aiming to control and guide it to achieve the interests and prospects of people.

Right assembly gets its importance from the later developments in the Arab region like politic reform and fighting perversion and perversive people. So the first human right that must be protected by Arab governments is the right of holding public meeting in order to confer about matters related to state's general policies, and telling points of

view related to it because freedom of opinion is one of the freedoms that are guaranteed by Jordanian constitution that must be sent to decision makers and governments must not contradict these opinions, so how governments gives these rights then turn to resist and prevent it.

If governments contradict this right and prevent people from practicing this right, then this right will lead to cycle of violence that lead to engagement with security systems and what it has been seen recently in some Arab countries is a result of preventing people from practicing this right.

It can be conclude that administrative control shall not be applied on the right assembly and assembly right shall not be applied on the administrative control.

Studying right assembly in the Jordanian law required following the analytic approach and comparative study to get a display of the most distinguished features of public meetings. In doing this, we adopted the analytic approach to define the assembly right, kinds of meeting, and distinguishing right assembly from other kind of meetings.

Also we show legal base of right assembly weather it is mentioned in the international covenants or in the state's constitution, with some interest in mentioning some of laws and covenants for example. Then

we discussed the area of right assembly and the role of administrative control authority in organizing right assembly according to control systems and through administrative governor, also we discussed the limits and criterion that it may respond to right assembly, and finally we discussed judgment control on administrative control authority related to right assembly in the whole bases of administrative decision.